



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496549>

A1
YC 11
-B18



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Wednesday, June 19, 1991
Thursday, October 24, 1991

Issue No. 1

**Organization meeting
and**

First proceedings on:

Bill C-8, "An Act to provide for the dissolution or transfer of certain Crown corporations and to amend certain Acts in consequence thereof"

APPEARING:

The Honourable John McDermid,
Minister of State (Finance & Privatization)

FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
SECOND REPORT OF THE COMMITTEE

Report on Bill C-8
"An Act to provide for the dissolution or transfer of certain Crown Corporations and to amend certain Acts in consequence thereof"

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du Commerce

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Le mercredi 19 juin 1991
Le jeudi 24 octobre 1991

Fascicule n° 1

**Séance d'organisation
et**

Premier fascicule concernant:

Projet de Loi C-8, Loi portant dissolution ou cession de sociétés d'État et modifiant certaines lois en conséquence

COMPARAÎT:

L'honorable John McDermid,
Ministre d'État (Finances et Privatisation)

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Rapport sur le Projet de loi C-8
«Loi portant dissolution ou cession de sociétés d'État et modifiant certaines lois en conséquence»

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*
The Honourable Michael Kirby, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Carney	*Murray
De Bané	(or Lynch-Staunton)
*Frith	Nurgitz
(or Molgat)	Perrault
Haidasz	Simard
Kelly	Sylvain
Macquarrie	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Lynch-Staunton substituted for that of the Honourable Senator Doody. (September 17, 1991)

The name of Honourable Senator Balfour substituted for that of the Honourable Senator Oliver. (October 17, 1991)

The name of Honourable Senator Nurgitz substituted for that of the Honourable Senator Phillips. (October 17, 1991)

The name of Honourable Senator Macquarrie substituted for that of the Honourable Senator Balfour. (October 24, 1991)

The name of Honourable Senator Carney substituted for that of the Honourable Senator Kelleher. (October 24, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras
Vice-président: L'honorable sénateur Michael Kirby

et

Les honorables sénateurs:

Carney	*Murray
De Bané	(ou Lynch-Staunton)
*Frith	Nurgitz
(ou Molgat)	Perrault
Haidasz	Simard
Kelly	Sylvain
Macquarrie	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Lynch-Staunton substitué à celui de l'honorable sénateur Doody. (le 17 septembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Balfour substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver. (le 17 octobre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Phillips. (le 17 octobre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Macquarrie substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour. (le 24 octobre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Carney substitué à celui de l'honorable sénateur Kelleher. (le 24 octobre 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 18, 1991:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Eyton, seconded by the Honourable Senator DeWare, for the second reading of the Bill C-8, An Act to provide for the dissolution or transfer of certain Crown corporations and to amend certain Acts in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 juin 1991:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Eyton, appuyée par l'honorable sénateur DeWare, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-8, Loi portant dissolution ou cession de sociétés d'État et modifiant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 19 JUIN 1991

(1)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, se réunit aujourd'hui à 16 h 30, dans la pièce 256-S, Édifice du Centre, pour sa réunion d'organisation.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Kelly, Poitras et Sylvain. (3)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Le greffier préside à l'élection du président.

Il est proposé par l'honorable sénateur John Sylvain, Que l'honorable Jean-Marie Poitras soit élu président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le président occupe le fauteuil de la présidence et remercie les membres pour leur confiance.

Il est proposé par l'honorable sénateur William M. Kelly,—Que le Comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses *Délibérations*.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur John Sylvain,—Que le Comité demande au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, de faire les recherches jugées nécessaires par le Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur William M. Kelly,—Que, conformément à l'article 84 du Règlement du Sénat, le président soit autoiré à faire rapport des dépenses encourues par le Comité au cours de la deuxième session de la trente-quatrième législature.

Ces dépenses s'établissent ainsi:

A—Législation:

Services professionnels	26 495.68 \$
Transports et communications	253.42
Autres dépenses	1 929.54
TOTAL	28 678.64 \$

B—Examen du projet de loi C-62:

Services professionnels	142 464.73 \$
Transportation et communications	221 226.93
Autres dépenses	96 671.60
TOTAL	460 363.26 \$

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 19, 1991

(1)

[Texte]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:30 p.m. in Room 256-S, the Centre Block, for its organization meeting.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Kelly, Poitras and Sylvain. (3)

Also present: Senate reporters.

The Clerk presided over the election of a chairman.

The Honourable Senator John Sylvain moved,—That the Honourable Senator Jean-Marie Poitras be elected Chairman of the Committee.

The question being put on the motion,—
Resolved in the affirmative.

The Chairman proceeded to the chair and thanked the members for placing their trust in him.

The Honourable Senator William M. Kelly moved,—That the Committee order the printing of 500 copies of its *Proceedings*.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator John Sylvain moved,—That the Committee ask the Research Branch of the Library of Parliament to carry out the research deemed necessary by the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator William M. Kelly moved,—That in accordance with Rule 84 of the Senate, the chairman be authorized to report on expenditures incurred by the Committee during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament.

These expenditures were as follows:

A—Legislation:

Professional Services	\$ 26,495.68
Transportation and Communications	253.42
Other	1,929.54
TOTAL:	\$ 28,678.64

B—Consideration of Bill C-62:

Professional Services	\$142,464.73
Transportation and Communications	221,226.93
Other	96,671.60
TOTAL:	\$460,363.26

C—Étude spécial sur les institutions financières canadiennes:

Services professionnels	60 405.89 \$
Transport et communications	4 444.43
Autres dépenses	627.78
TOTAL	65 478.10 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du Président.

LE JEUDI 24 OCTOBRE 1991

(2)

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce, se réunit aujourd'hui à 11 h 00, dans la pièce 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Carney, De Bané, Haidasz, Kelly, Macquarrie, Nurgitz et Poitras. (7)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerry Goldstein, chef, division de l'économie.

Comparait: L'honorable John McDermid, ministre d'État (Finances et Privatisation).

Témoins:

Du ministère des Finances:

M. Douglas Patriquin;

M. Brian McCauley.

Le Comité poursuit l'organisation du Comité. Le président informe le Comité des décisions prises lors de la réunion du Comité le 19 juin 1991.

Il est proposé par l'honorable sénateur De Bané, que l'honorable sénateur Michael Kirby soit élu vice-président du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kelly, que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président ainsi que du sénateur Jean-Maurice Simard et que le quorum soit de trois membres; que le Sous-comité du programme et de la procédure siège à huis clos; et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à organiser des séances et à inviter des témoins.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kelly que, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour soit versée à tout témoin invité ou sommé à comparaître devant le comité, et souhaite être remboursé pour les dits frais.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

C—Special Study on Canadian Financial Institutions:

Professional Services	\$ 60,405.89
Transportation and Communications	4,444.43
Other	627.78
TOTAL:	\$ 65,478.10

The question being put on the motion,—
Resolved in the affirmative.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, OCTOBER 24, 1991

(2)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11 o'clock a.m. in Room 256-S of the Centre Block, the Chairman, the Honourable Jean-Marie Poitras, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Carney, De Bané, Haidasz, Kelly, Macquarrie, Nurgitz and Poitras. (7)

Also present: Senate reporters.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division.

Appearing: The Honourable John McDermid, Minister of State for Finance and Privatization.

Witnesses:

From the Department of Finance:

Mr. Douglas Patriquin;

Mr. Brian McCauley.

The Committee proceeded with organizational matters. The Chairman informed the Committee of the decisions made at the meeting of June 19, 1991.

The Honourable senator De Bané moved—That the Honourable Senator Michael Kirby be elected Vice-Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kelly moved—That the Sub-committee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Vice-Chairman and Senator Jean-Maurice Simard and that the quorum be set at three members; that the meetings of the Sub-committee on Agenda and Procedure be held in camera; and that the Sub-committee on Agenda and Procedure be authorized to hold meetings and receive evidence.

And the question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kelly moved—That in accordance with Rule 103 of the Senate, a reasonable sum for living and travelling expenses be paid to every witness invited or summoned to testify before the Committee, and who requests reimbursement of said expenses.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Il est convenu,—que la question de certification des comptes soit référée au Sous-comité du programme et de la procédure.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nurgitz que, conformément au paragraphe 3:03 de l'Annexe III du Règlement du Sénat, le Président demande au président du Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration l'autorisation pour le Comité de faire des dépenses ne dépassant pas 10 000,00 \$.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kelly, que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services des conseillers juridiques et du personnel technique, d'employés de bureau ou d'autres personnes nécessaires pour examiner les projets de lois, la teneur de projets de lois et les prévisions budgétaires qui pourraient être déferés au comité; et que le Sous-comité du programme et de la procédures soit autorisé à négocier les contrats et à retenir les services des experts dont le comité aura besoin dans son travail; et qu'au nom du Comité, le président supervise la rédaction des études, des analyses et des résumés par le personnel de recherche.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 30, le Comité suspend la séance.

À 11 h 35, le Comité reprend la séance.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 18 juin 1991, le Comité entame l'étude du projet de loi C-8 «Loi portant dissolution ou cession de sociétés d'État et modifiant certaines lois en conséquence».

Le ministre fait un déclaration et, avec l'aide des témoins, répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi C-8, Loi portant dissolution de sociétés d'État et modifiant certaines lois en conséquences, soit rapporté au Sénat sans amendement, mais accompagné d'une observation.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du Président.

ATTESTÉ:

Agreed—That the question of the certification of accounts be referred to the Sub-committee on Agenda and Procedure.

The Honourable Senator Nurgitz moved—That in accordance with guideline 3:03 of Appendix III of the rules of the Senate, the Chairman ask the Chairman of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to authorize the Committee to incur expenses not exceeding \$10,000.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kelly moved—That the chairman be authorized to seek permission from the Senate to retain the services of legal advisers and technical personnel, office staff and other persons as required to consider bills, the subject-matter of bills and estimates that may be referred to the Committee; and that the Sub-committee on Agenda and Procedure be authorized to negotiate contracts and retain the services of experts as required by the Committee to carry out its work; and that on behalf of the Committee, the Chairman oversee the drafting of studies, analyses and summaries by the research staff.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 11:30 o'clock a.m., the committee recessed.

At 11:35 o'clock a.m., the Committee resumed sitting.

In accordance with the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 18, 1991, the Committee began its consideration of Bill C-8, "An Act to provide for the dissolution or transfer of certain Crown corporations and to amend certain acts in consequence thereof".

The Minister made a statement and, together with the witnesses, answered questions.

The Honourable Senator Kelly moved—That Bill C-8, "An Act to provide for the dissolution or transfer of certain Crown corporations and to amend certain acts in consequence thereof" be reported back to the Senate without amendment, but with a note.

And the question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 12:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, October 24, 1991

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee, to which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 105, that the expenses of the Committee during the 2nd session of the Thirty-Fourth Parliament were as follows:

A. With respect to its examination and consideration of legislation:

Professional and Other Services	\$26,495.68
Transportation and Communications	253.42
Other Expenditures	1,929.54
	<u>\$28,678.64</u>

B. With respect to its examination of Bill C-62:

Professional and Other Services	\$142,464.73
Transportation and Communications	221,226.93
Other Expenditures	96,671.60
	<u>\$460,363.26</u>

C. With respect to its special study on Canadian Financial Institutions:

Professional and Other Services	\$60,405.89
Transportation and Communications	4,443.43
Other Expenditures	627.78
	<u>\$65,478.10</u>

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 24 octobre 1991

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 105 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le Comité au cours de la deuxième session de la trente-quatrième législature :

A. Relatif à son étude des mesures législatives :

Services professionnels et spéciaux	26,495,68 \$
Transports et communications	253,42 \$
Autres dépenses	1 929,54 \$
	<u>28 678,64 \$</u>

B. Relatif à son étude du projet de loi C-62 :

Services professionnels et spéciaux	142 464,73 \$
Transports et communications	221 226,93 \$
Autres dépenses	96 671,60 \$
	<u>460 363,26 \$</u>

C. Relatif à son étude spéciale sur les institutions financières canadiennes :

Services professionnels et spéciaux	60 405,89 \$
Transport et communications	4 443,43 \$
Autres dépenses	627,78 \$
	<u>65 478,10 \$</u>

Respectueusement soumis,

Le président

JEAN-MARIE POITRAS
Chairman

TUESDAY, October 29, 1991

Le MARDI 29 octobre 1991

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-8, An Act to provide for the dissolution or transfer of certain Crown corporations and to amend certain Acts in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 18, 1991, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with the following note:

The Committee recommends that Bill C-8 be passed without amendment but wishes to add a special note in reference to the Canada Harbour Place Corporation in Vancouver and the Harbourfront Corporation in Toronto. These Corporations have provided an important federal presence in Vancouver and Toronto respectively, contributing significantly to national unity through their programs and activities. It is the desire of Committee members that the organizations created to succeed these Corporations ensure that the momentum achieved continues and that national unity remain a significant focus.

Respectfully submitted,

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-8, Loi portant dissolution ou cession de sociétés d'État et modifiant certaines lois en conséquence, a conformément à l'ordre de renvoi du mardi 18 juin 1991, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement mais avec l'observation suivante :

Le Comité recommande que le projet de loi C-8 soit adopté sans amendement, mais désire formuler une observation particulière au sujet de la Corporation Place du Havre Canada, de Vancouver, et de la société Harbourfront Corporation, de Toronto. Ces sociétés assurent une présence fédérale importante à Vancouver et à Toronto et offrent des programmes et des activités qui contribuent de façon significative à promouvoir l'unité nationale. Les membres du Comité souhaitent que les sociétés formées pour leur succéder poursuivent sur cette lancée et continuent d'accorder une importance particulière à l'unité nationale.

Respectueusement soumis,

Le président

JEAN-MARIE POITRAS
Chairman

EVIDENCE

Ottawa, June 19, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 5 p.m. to organize the activities of the committee.

The Clerk of the Committee: I see we have a quorum. The first order of business is the election of a chairman. I would entertain nominations.

Senator Sylvain: I would suggest Senator Poitras as chairman of the committee.

The Clerk of the Committee: It is moved by Senator Sylvain that Senator Poitras be appointed chairman of this committee. Is it agreeable to honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: Then I would ask Senator Poitras to take the Chair.

Hon. Jean-Marie Poitras (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Thank you, honourable senators, for your confidence that, as your chairman, I will do a good job. We can look forward to going through the various bills that are submitted to this committee, and I hope our work will be to the benefit of the people of Canada. I intend to act to achieve such a goal.

Je vous remercie, honorables sénateurs, pour votre confiance. J'espère que nous pourrions travailler à améliorer la situation dans les différents projets de loi qui nous seront soumis pour approbation et pour recommandation avec amendements ou autrement.

Vous avez devant vous un ordre du jour selon le Règlement, il y a lieu d'avoir une motion pour l'impression de documents.

We need a motion to print the proceedings of the committee.

Senator Kelly: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. The next item is the research staff. I understand the way to proceed is to request the Library of Parliament to submit names of researchers to the committee. To that effect I have contacted the director of the research staff, Mr. Finsten. In due course he will make suggestions to us and I will report to this committee at a later date. Am I authorized to do so?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Kelly: I have a question, Mr. Chairman. In his list of candidates, will he be giving their background?

The Chairman: Yes, as much as possible. I have asked him to try to find people who are bilingual, and I will submit to you the names as soon as possible. Is that agreeable, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 19 juin 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 17 heures afin d'organiser ses activités.

Le greffier du Comité: Nous avons le quorum. Nous devons en premier élir un président. Je suis prêt à recevoir les mises en candidature.

Le sénateur Sylvain: Comme président de ce comité je suggère le sénateur Poitras.

Le greffier du Comité: Le sénateur Sylvain propose que le sénateur Poitras soit nommé président de ce comité. Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le greffier du Comité: Je demande donc au sénateur Poitras de prendre le fauteuil.

L'honorable Jean-Marie Poitras (président) prend le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je vous remercie de ne pas douter que je ferai du bon travail en tant que président. Nous étudierons les différents projets de loi qui nous seront soumis et j'espère que notre travail sera à l'avantage de la population. C'est le but que je vise.

Thank you, honourable senators, for your confidence. I hope we can work together to improve the various bills that will be coming before us for approval and for our recommendations, as to whether to amend or otherwise.

You have before you an agenda, as required by the Rules of the Senate, and according to that agenda, we need a motion to print documents.

Le sénateur Kelly: Je le propose.

Le président: Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée. La prochaine question concerne le personnel de recherche. La façon de procéder est de demander à la Bibliothèque du Parlement de nous soumettre des noms de chercheurs. J'ai donc contacté le Directeur du personnel de recherche, M. Finsten, qui me fera des suggestions dans les meilleurs délais, suggestions que je transmettrai ultérieurement au comité. Ai-je votre autorisation de procéder ainsi?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, puis-je vous poser une question. La liste des candidats indiquera-t-elle leur antécédents?

Le président: Oui, dans la mesure du possible. Je lui ai demandé d'essayer de trouver des gens bilingues dont je vous soumettrai les noms dès que possible. Cela vous convient-il, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

[Text]

The Chairman: Thank you. The next item is to accept the report of expenses. Pursuant to rule 84, the chairman is required to report the expenditures in the preceding sessions and its subcommittees. I have just received from the Finance Directorate three reports. The first report reads as follows:

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized in the 2nd Session of the 34th Parliament to incur expenses of the said Committee with regard to its examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it.

Pursuant to Rule 84, the expenses incurred by the Committee during the 2nd Session of the 34th Parliament are as follows:

Professional and Special Services	\$ 26,495.68
Transportation and Communications	253.42
Other Expenditures	1,929.54
TOTAL	\$ 28,678.64

I am pleased to deposit this report. The second report reads as follows:

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce—Examination of Bill C-62 was authorized in the 2nd Session of the 34th Parliament to incur expenses of the said Committee with regard to its examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it.

Pursuant to rule 84, the expenses incurred by the Committee during the 2nd Session of the 34th Parliament are as follows:

Professional and Special Services	\$ 142,464.73
Transportation and Communications	221,226.93
Other Expenditures	96,671.60
TOTAL	\$ 460,363.26

The third report reads as follows:

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce—Canadian Financial Institutions was authorized in the 2nd Session of the 34th Parliament to incur expenses of the said Committee with regard to its examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it.

Pursuant to Rule 84, the expenses incurred by the Committee during the 2nd Session of the 34th Parliament are as follows:

Professional and Special Services	\$ 60,405.89
Transportation and Communications	4,444.43
Other Expenditures	627.78
TOTAL	\$ 65,478.10

Senator Kelly: I have a question, Mr. Chairman. As I understand it, these are the expenses that the Director of Finance testifies were actually spent. My question may not be totally in order, but in each case it says that the committee was authorized to incur expenses. Was it authorized to incur these expenses? In other words, was there a budget against which

[Traduction]

Le président: Merci. Nous passons maintenant à l'acceptation du relevé des dépenses. Selon l'article 84 du Règlement, le président doit faire rapport des dépenses effectuées au cours des sessions précédentes par son comité et ses sous-comités. Je viens de recevoir trois relevés de la Direction des finances. Le premier s'établit comme suit :

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été autorisé au cours de la deuxième session de la 34^e Législature à effectuer des dépenses découlant de son examen des textes de loi et autres questions qui pourraient lui être renvoyées.

Conformément à l'article 84 du Règlement, les dépenses effectuées par le Comité au cours de la deuxième session de la 34^e Législature s'établissent comme suit:

Services professionnels et spéciaux	26 495,68 \$
Transport et communications	253,42
Autres dépenses	1 929,54
TOTAL	28 678,64 \$

Je suis heureux de déposer ce relevé. Le deuxième relevé se lit comme suit:

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce—Étude du projet de loi C-62, a été autorisé au cours de la deuxième session de la 34^e Législature à effectuer des dépenses découlant de son étude de textes de loi ou autres sujets qui pourraient lui être renvoyés.

Conformément à l'article 84 du Règlement, les dépenses effectuées par le Comité au cours de la deuxième session de la 34^e Législature s'établissent comme suit:

Services professionnels et spéciaux	142 464,73 \$
Transport et communications	221 226,93
Autres dépenses	96 671,60
TOTAL	460 363,26 \$

Et le troisième relevé se lit comme suit:

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce—Institutions financières canadiennes, a été autorisé au cours de la deuxième session de la 34^e Législature à effectuer des dépenses découlant de son examen des textes de loi et autres questions qui pourraient lui être renvoyés.

Conformément à l'article 84 du Règlement, les dépenses effectuées par le Comité au cours de la deuxième session de la 34^e Législature s'établissent comme suit:

Services professionnels et spéciaux	60 405,89 \$
Transport et communications	4 444,43
Autres dépenses	627,78
TOTAL	65 478,10 \$

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, une question. Si je comprends bien, il y a les dépenses que la Direction des finances certifie avoir été effectivement effectuées. Ma question n'est peut-être pas complètement recevable mais dans chaque cas on dit que le comité a été autorisé à effectuer des dépenses. Avait-il été autorisé à effectuer ces dépenses? En d'autres ter-

[Text]

these expenses were measured, or was the committee simply authorized to go ahead and carry out the study and someone kept track of how much was spent?

The Chairman: The committee had a budget, and this does not exceed the budget we had.

Senator Kelly: Thank you.

Senator Phillips: The item of Transportation and Communications on Bill C-62 is very close to one-quarter of a million dollars. That is a very heavy expenditure for Transportation and Communications. I would hope, Mr. Chairman, that when you are drawing up a new budget you will have the wisdom to recall my sage remarks on this.

The Chairman: They will certainly be registered. We will take your remarks into consideration. Thank you.

Are there any other comments? Then I think all we have to do is receive these reports pursuant to rule 84.

If there is no other business, I am ready to receive a motion for adjournment.

Senator Kelly: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The committee will now adjourn.

The committee adjourned.

Ottawa, Thursday, October 24, 1991

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-8, to provide for the dissolution or transfer of certain Crown corporations and to amend certain acts in consequence thereof, met this day at 11:00 a.m. to organize the activities of the committee and to give consideration to the bill.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: The first item of business is organizational.

First, I would like to present to you the Clerk of the Committee, Mr. Serge Pelletier, who started working with us in June.

Second, I would like to present to you Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, at the Research Branch at the Library of Parliament.

We held a Banking Committee meeting on June 19. At that time we proceeded to the election of the chairman, being myself. We passed a motion to authorize the committee to print 500 copies of the proceedings of the committee. This is the usual motion. We passed a motion to utilize the services of the research branch of the library. Another member of the library will be designated at the next meeting to act as a researcher as well.

We passed a motion to adopt a report of the committee for expenses incurred during the last session. I presented that

[Traduction]

mes, existe-t-il un budget permettant de faire face à ces dépenses ou le comité est-il simplement autorisé à aller de l'avant et à effectuer son étude pendant que quelqu'un prenait note des dépenses?

Le président: Le comité avait un budget et ses dépenses ne le dépasse pas.

Le sénateur Kelly: Merci.

Le sénateur Phillips: La rubrique Transport et communications concernant le projet de loi C-62 n'est pas loin d'atteindre un quart de million de dollars. Ce sont des dépenses considérables. J'espère, monsieur le président, que quand vous établirez le nouveau budget, vous serez assez avisé pour vous souvenir de mes sages remarques.

Le président: Nous ne manquerons certes pas de tenir compte de vos remarques. Merci.

Y a-t-il d'autres remarques? Tout ce que nous avons à faire est de recevoir ces relevés conformément à l'article 84 du Règlement.

Si nous avons épuisé nos travaux, je suis prêt à donner suite à une motion d'ajournement.

Le sénateur Kelly: Je le propose.

Le président: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le comité s'ajourne.

La séance est levée.

Ottawa, le jeudi 24 octobre 1991

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été confié l'étude du projet de loi C-8, portant dissolution ou cession de société d'État et modifiant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour organiser ses activités et examiner le projet de loi.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Le premier point à l'ordre du jour est l'organisation du Comité.

Tout d'abord, je voudrais vous présenter le greffier du Comité, M. Serge Pelletier, qui a commencé à travailler avec nous au mois de juin.

Deuxièmement, je voudrais vous présenter Gerry Goldstein, chef de la Division de l'économie, au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité des banques s'est réuni le 19 juin. À l'époque, nous avons procédé à l'élection du président, c'est-à-dire moi. Nous avons adopté une motion pour autoriser le Comité à faire imprimer 500 exemplaires du compte rendu de ses délibérations. C'est la motion habituelle. Nous avons adopté une motion pour disposer des services du Service de recherche de la Bibliothèque. Un autre membre de la Bibliothèque sera désigné à la prochaine réunion pour être également attaché de recherche.

Nous avons adopté une motion visant à adopter un rapport du Comité pour les dépenses encourues au cours de la dernière

[Text]

report yesterday in the Senate. It was approved at the last meeting but had not yet been presented to the Senate.

We have certain rooms and times available to us for our committee meetings. They are Tuesdays at 11 o'clock in the morning in the East Block, Room 257. On Wednesdays we could meet at 8 p.m. in Room 256-S in the Centre Block, if necessary. Thursdays we can meet at the adjournment of the Senate in Room 256-S, which is our usual room for meetings.

In order to complete the organization of this committee I would like a recommendation for a vice-chairman of this committee. I think Senator De Bané has a motion.

Le sénateur De Bané: Monsieur le Président, je voudrais proposer le sénateur Micheal Kirby pour agir comme vice-président du comité.

Le président: Je vous remercie, sénateur De Bané. Y- a-t'il d'autres nominations, honorables sénateurs?

Le sénateur Haidasz: Est-ce-que le sénateur Kirby a acquiescé à cette nomination?

Le président: Il m'apparaît qu'il a accepté puisque hier il est venu me rencontrer me disant qu'il avait été désigné par l'opposition et qu'il voudrait me rencontrer pour l'organisation d'usage au au sous-comité du Proqramme et de la procédure mercredi prochain. Alors, donc, il m'apparaît qu'il a accepté.

Il y a lieu également de désigner un troisième membre pour compléter le sous-comité du Programme et de la procédure. Est-ce qu'on aurait une proposition?

Senator Kelly: Mr. Chairman, I would like to propose Senator Simard.

The Chairman: Thank you. No question? Senator Simard will be the third member of the subcommittee. It is understood, I believe, under the rules and regulations, that the subcommittee meet *in camera*. Is that so?

Senator Kelly: Yes.

Senator Carney: May I ask why that is? Why does the subcommittee meet *in camera*?

The Chairman: Senator Kelly has more experience than I.

Senator Kelly: I guess the initial response, Mr. Chairman, is that that has been the custom. From experience I would urge that that custom continue. I do not feel that it is any departure from the openness policy that we have espoused. I think it shortens the dealings with the matters that come before it and nothing that results from that meeting escapes the attention of the committee as a whole. It reports to the committee at open meetings.

The Chairman: This is where they plan meetings and talk about the possibility of inviting witnesses, et cetera. It is a planning committee.

Senator Carney: That is fine, but the results, as you say, are reported back.

[Traduction]

session. J'ai présenté ce rapport hier au Sénat. Il a été approuvé à la dernière réunion mais n'avait pas encore été présenté au Sénat.

Certaines salles et certaines heures nous ont été réservées pour nos séances de comité. Il s'agit du mardi à 11 heures le matin dans l'édifice de l'Est, pièce 257. Le mercredi, nous pourrions nous réunir au 256-S dans l'édifice du Centre, au besoin. Le jeudi, nous pouvons nous réunir à l'ajournement du Sénat dans la salle 256-S, qui est notre salle de réunion habituelle.

Afin que l'organisation de notre Comité soit complète, je voudrais avoir une recommandation pour le poste de vice-président de ce comité. Je crois que le sénateur De Bané a une motion.

Senator De Bané: Mr. Chairman, I would like to nominate Senator Michael Kirby vice-chairman of the subcommittee on agenda and procedure.

The Chairman: Thank you, Senator De Bané. Are there any other nominations, honourable senators?

Senator Haidasz: Has Senator Kirby agreed to let his name stand?

The Chairman: It seems to me that he has, because yesterday he came to see me and said he had been designated by the Opposition and that he would like to have a meeting with me to discuss the usual organizational details at next Wednesday's meeting of the subcommittee. So it would seem that he has agreed.

A third member should also be designated to make up the subcommittee on agenda and procedure. Is there a nomination?

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, je voudrais proposer le sénateur Simard.

Le président: Merci. Pas de question? Le sénateur Simard sera le troisième membre du sous-comité. Si je ne me trompe pas, d'après le Règlement, le sous-comité doit se réunir à huis clos. Est-ce exact?

Le sénateur Kelly: Oui.

Le sénateur Carney: Puis-je demander la raison de cela? Pourquoi le sous-comité se réunit-il à huis clos?

Le président: Le sénateur Kelly a plus d'expérience que moi.

Le sénateur Kelly: Je crois que la première réponse, monsieur le président, c'est que c'est la coutume. D'après mon expérience, cette coutume doit être maintenue. Elle n'est pas contraire à la politique d'ouverture que nous avons adoptée. Elle permet de régler plus rapidement les questions à l'étude et rien de ce qui découle de cette réunion n'échappe à l'attention du Comité plénier. Un rapport complet est présenté au Comité lors d'une séance ouverte.

Le président: C'est là que l'on décide des réunions et que l'on parle des témoins à inviter, etc. C'est un comité de planification.

Le sénateur Carney: Très bien, mais les résultats font l'objet d'un rapport, comme vous venez de le dire.

[Text]

Senator Kelly: Absolutely, yes. They cannot initiate or implement anything without bringing it forward and getting the approval of the committee as a whole.

The Chairman: There is another item. Normally the committee agrees to pay the travelling expenses of witnesses whom we ask to appear. The term is "reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses invited or summoned to appear before the committee".

Senator Kelly: Mr. Chairman, may I comment on that?

The Chairman: Oh yes.

Senator Kelly: One practice that has been followed by some committees, which is not a bad one, is that where a witness asks to have expenses paid approval is allowed. However, some witnesses want to come to represent their own interests rather than strictly to assist the over-all objectives of the committee and some of those witnesses may not request such compensation. I would suggest that we consider that policy, rather than a blanket policy that we offer in the first instance. We will invite witnesses and where they want to be compensated within guidelines that are set, that will be considered and probably approved, but we will not offer initially.

The Chairman: As matter of fact I think that is the way we have proceeded in the past. We were paying only those who asked for it and where it was reasonable.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, what if a witness or potential witness asks to appear before the committee. Does this committee intend to pay such a witness as well?

The Chairman: Usually we did not pay expenses in such a case. We had a couple of cases in the past that were referred to the full committee. In certain special cases we submitted the request to the committee before agreeing. I think we should try to avoid expenses whenever it is possible, if it is your wish. Do I understand that we are granted permission, but that we act in order to pay only when we have to or when we are requested and in special cases we could submit it to the full committee? I think it has to work that way.

Senator Haidasz: Thank you.

The Chairman: The next item is authorization of accounts. Pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to the Rules of the Senate, accounts for payment by the committee must be certified by the chairman or the deputy chairman for amounts of more than \$500 and by the clerk for amounts of less than \$500.

Is that usual for all committees, Serge?

Mr. Serge Pelletier, Clerk of the Committee: No, the practice varies. It is a decision of the chairman, the vice-chairman and the committee as to whether the chairman should sign all the cheques or whether he will delegate a little bit to the clerk. It is up to the committee.

[Traduction]

Le sénateur Kelly: Absolument, oui. On ne peut rien entreprendre ou mettre en oeuvre sans faire une proposition qui doit être approuvée par le Comité plénier.

Le président: Il y a autre chose. Normalement, le Comité accepte de payer les dépenses de voyage des témoins auxquels nous demandons de comparaître. On dit que «les dépenses raisonnables de voyage et de séjour doivent être payés aux témoins invités ou convoqués à comparaître devant le Comité».

Le sénateur Kelly: Puis-je faire un commentaire à ce sujet, monsieur le président?

Le président: Oh oui.

Le sénateur Kelly: Certains comités ont choisi une formule, qui n'est pas mauvaise, où l'on accepte de payer les frais lorsqu'un témoin en fait la demande. Cependant, certains comités ont estimé que des témoins voulaient parfois venir dans leur propre intérêt plutôt qu'uniquement pour contribuer aux objectifs d'ensemble du comité et certains de ces témoins peuvent ne pas demander cette compensation. Je trouve qu'il vaudrait mieux d'envisager d'adopter cette politique plutôt qu'une politique globale, où nous proposons d'emblée de rembourser les frais. Nous invitons les témoins et lorsqu'ils demandent à être remboursés selon les limites prévus, cette demande peut être examinée et approuvée, mais nous ne le proposons pas au départ.

Le président: En fait, je crois que c'est ainsi que nous avons procédé par le passé. Nous ne payons les dépenses que pour ceux qui en font la demande et lorsque les montants sont raisonnables.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, que se passe-t-il si un témoin ou un témoin potentiel demande à comparaître devant le Comité. Le Comité a-t-il l'intention de payer également les frais de ces témoins?

Le président: En général, nous n'avons pas payé les dépenses dans ces cas-là. Et nous avons eu deux cas qui ont été renvoyés au Comité plénier. Dans certains cas spéciaux, nous avons soumis la question au Comité avant d'accepter. Je crois que nous devons essayer d'éviter les dépenses dans toute la mesure du possible, si c'est ce que vous souhaitez. Si je comprends bien, nous avons la permission mais nous n'allons payer que lorsque nous y sommes obligés ou lorsqu'on nous en fait la demande et dans les cas particuliers, nous pouvons poser la question à l'ensemble du Comité? Il me semble que c'est mieux ainsi.

Le sénateur Haidasz: Merci.

Le président: Ensuite, l'autorisation de paiement. Conformément au paragraphe 3:05 de l'Annexe III des Règles du Sénat, les comptes à payer par le Comité doivent être certifiés par le président ou le vice-président pour les sommes supérieures à 500 \$ et par le greffier pour les sommes inférieures à 500 \$.

Est-ce le cas pour tous les comités, Serge?

M. Serge Pelletier, greffier du Comité: Non, la pratique varie. C'est au président, au vice-président et au comité de décider si le président doit signer tous les chèques ou s'il peut déléguer une partie de cette tâche au greffier. C'est au comité de décider.

[Text]

The Chairman: Would you prefer that I submit that to the steering committee?

Senator Kelly: And bring back a recommendation, sure.

The Chairman: Okay, we will leave it open.

The next item is funds on an emergency basis. Pursuant to paragraph 3:03 of Appendix III of the Rules of the Senate, the chairman asks the chairman of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to authorize the committee to incur expenses not exceeding \$10,000. Is that a basic budget for every committee? What is it exactly?

Mr. Pelletier: When the committee incurs expenses before having had time to adopt a budget, or because the Internal Economy Committee is not able to meet, by writing a letter to the chairman of the Internal Economy Committee you can get up to \$10,000 to start the work of the committee.

Senator Kelly: Mr. Chairman, is it not usual at an organizational meeting to have some sort of preliminary budget prepared where you get an approval of some kind from the Committee on Internal Economy right from the outset?

The Chairman: That is what I thought it was, a minimum budget. Senator, do you have experience on this too?

Senator Nurgitz: I do. I am just a little surprised at the amount of \$10,000. As chairman of the legal committee I sent just this week a letter to Senator Lavoie-Roux, chairman of the Internal Economy Committee, requesting \$2,000 for the Legal Committee. However, you may have some witnesses who are a little more costlier than ours.

The Chairman: The only point I have regarding the \$10,000 is that if we are authorized by the Internal Economy Committee to spend \$10,000, we have leeway to operate. We are not obliged to spend that money.

Senator Kelly: It is all accountable.

The Chairman: Agreed. Then there is another routine request for research staff, that the chairman be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject matters of bills and estimates as are referred to it; and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to negotiate the contracts and retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and that the chairman, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

Does that appear to those with long experience to be the usual way to do it? It was the way the previous committee chairman did it.

Senator Kelly: Mr. Chairman, the only thing I am a little confused on is that that would occur once the committee had decided on some study that was to be carried out by the committee, would it not?

[Traduction]

Le président: Préférez-vous que je pose la question au comité de direction?

Le sénateur Kelly: Et que vous reveniez avec une recommandation, bien sûr.

Le président: Très bien, nous en restons là pour l'instant.

Ensuite, les fonds en cas de besoin urgent. Conformément au paragraphe 3:03 de l'Annexe III du Règlement du Sénat, le président demande au président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration d'autoriser le comité à encourir des dépenses ne dépassant pas 10 000 \$. Est-ce un budget de base pour tous les comités? Qu'en est-il exactement?

M. Pelletier: Lorsque le comité encourt des dépenses avant d'avoir pu adopter un budget, ou parce que le Comité de régie interne n'est pas en mesure de se réunir, ceci permet d'obtenir 10 000 \$ pour commencer les travaux du comité, en écrivant une lettre au président du Comité de régie interne.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, n'a-t-on pas généralement à une séance d'organisation un genre de budget préliminaire déjà préparé qui permet d'obtenir tout de suite l'accord du Comité de régie interne?

Le président: Je pensais que c'était cela, un budget minimum. Sénateur, connaissez-vous aussi cette question?

Le sénateur Nurgitz: Oui. Je suis simplement un peu surpris par ce montant de 10 000 \$. Au Comité des affaires juridiques, j'ai envoyé justement cette semaine une lettre au sénateur Lavoie-Roux, présidente du Comité de régie interne, demandant 2 000 \$ pour le Comité des affaires juridiques. Ceci dit, vous avez peut-être des témoins qui coûtent un peu plus cher que les nôtres.

Le président: J'ajouterais simplement au sujet des 10 000 \$ que si le Comité de régie interne nous autorise à dépenser cette somme, nous avons toute la marge de manoeuvre voulue. Nous ne sommes pas obligés de dépenser cet argent.

Le sénateur Kelly: Tout doit être justifié.

Le président: D'accord. Il y a encore une autre demande de routine pour avoir du personnel de recherche, que le président soit autorisé à demander l'accord du Sénat pour retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres éléments nécessaires pour examiner les projets de loi, la teneur des sujets des projets de loi et les prévisions budgétaires dont il est saisi; et que le sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure soit autorisé à négocier les contrats et retenir les services des experts nécessaires au travail du comité; et que le président, au nom du comité, demande au personnel de recherche de préparer des études, des analyses et des résumés.

Ceux qui ont une longue expérience de ceci peuvent-ils me dire si c'est la façon habituelle de procéder? C'est ce qu'a fait l'ancien président du Comité.

Le sénateur Kelly: Il n'y a qu'une petite chose qui n'est pas très claire pour moi, ceci ne se produirait qu'une fois que le Comité a décidé d'entreprendre une étude, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Pelletier: Well, no, in fact it could apply even to legislation. It is not a request for personnel for a special study. It could be for the pre-study, for example, that is coming up.

Senator Kelly: I see, yes, of course. I guess what I am trying to understand is by the time the contract was signed would that be the first time the committee as a whole would be made aware of that—

Mr. Pelletier: No, because we have to come up with a budget and we have to come up with names.

The Chairman: To me it is a basic authorization so the sub-committee could recommend, et cetera.

Senator Kelly: Understood.

The Chairman: That is how it appears to me, if you are satisfied with that.

Those are the items under organization of the committee. Are there any other questions on this subject?

The second item is the consideration of Bill C-8. Bill C-8 was referred to this committee quite awhile ago. This bill refers to the privatization or dissolution of six corporations. I thought that the best way to understand this bill, which is a short bill, was to invite the minister to appear and explain it, and it would give us the opportunity to ask questions. After his remarks and the questions, if you feel we are at the point of recommending a report to the Senate, I will submit this to you. Otherwise, we could continue the study at another meeting. I think you should have the opportunity of asking the proper questions before we report the bill.

I have a little information on this bill. I do not know if everyone has it.

Mr. Pelletier: Everyone has it.

The Chairman: For instance, at the beginning is a good explanation of each of these six corporations and what will happen if we pass this bill. We also have information regarding the savings applicable to each corporation. I have some figures along with this. I can wait until the minister appears or I can give you the information.

On the first page, for instance, with regard to Canada Harbour Place Corporation, the information we have in this book is that there would be an annual saving of \$150,000.

The second one, Canada Patents and Development Limited, will be dissolved and there will be a saving of around \$400,000 after the first two years, because a certain period is required to dissolve this company.

The third one, Canadian Livestock Feed Board, will be dissolved. Program responsibility will be transferred to the Department of Agriculture and there would be an annual saving of \$500,000.

[Traduction]

M. Pelletier: Eh bien, non, en fait, ceci pourrait s'appliquer même pour la loi. Il ne s'agit pas d'une demande de personnel pour une étude spéciale. Ce pourrait être par exemple pour l'étude préliminaire qui va être faite.

Le sénateur Kelly: Je vois, oui, bien sûr. Je me demande simplement si ce n'est qu'une fois le contrat signé que le Comité plénier serait informé pour la première fois . . .

M. Pelletier: Non, parce que nous devons établir un budget et proposer des noms . . .

Le président: Pour moi, c'est une simple autorisation afin que le sous-comité puisse recommander, etc.

Le sénateur Kelly: C'est compris.

Le président: C'est ce qu'il me semble, si vous êtes d'accord.

Nous avons donc examiné tous les éléments relatifs à l'organisation du Comité. Y a-t-il d'autres questions sur ce sujet? Je vous remercie.

Le deuxième point à l'ordre du jour est l'étude du projet de loi C-8. Ce projet de loi a été renvoyé au Comité il y a déjà un certain temps. Avez-vous tous un exemplaire du C-8? Ce projet de loi porte sur la privatisation ou la cession de six sociétés. J'ai pensé que la meilleure façon de comprendre ce projet de loi, qui est plutôt court, était d'inviter le ministre à comparaître pour nous expliquer les raisons du projet de loi et nous permettre de poser des questions. Après ses remarques et les questions, si vous pensez que nous sommes prêts à recommander un rapport au Sénat, je vous poserai la question. Autrement, nous continuerions l'étude durant une autre réunion. Je trouve que vous devez avoir la possibilité de poser toutes les questions voulues avant que nous fassions rapport du projet de loi que nous avons entre les mains.

J'ai quelques renseignements sur ce projet de loi. Je ne sais pas si d'autres les ont.

M. Pelletier: Tout le monde les a.

Le président: Par exemple, tout à fait au début, nous avons une bonne explication sur chacune de ces six sociétés d'État et sur ce qui se passera si nous autorisons ce projet de loi. Nous avons également des précisions sur les économies correspondant à chaque société. J'ai eu la possibilité d'ajouter des chiffres à cela. Nous pouvons attendre l'arrivée du ministre ou je peux vous donner l'information maintenant.

À la première page, par exemple, en ce qui concerne la Corporation Place du Havre Canada, les économies réalisées se monteraient, d'après les renseignements de ce livre, à 150 000 \$ annuellement.

La deuxième, la Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée, sera dissoute et il y aura une économie d'environ 400 000 \$ après les deux premières années, car il faut un certain laps de temps pour dissoudre cette société.

La troisième, l'Office canadien des provendes sera dissous. La responsabilité du programme sera transférée au ministère de l'Agriculture, et ceci devrait représenter une économie annuelle de 500 000 \$.

[Text]

Canada Museums Construction Corporation Inc. was, I understand, set up for the National Gallery and the Museum of Civilization. I understand that after six months or so this corporation will be dissolved when its rights and obligations have been settled. The corporation can be dissolved by Order in Council.

Senator De Bané: Is it appropriate to ask a question now about the rationale for the dissolution of this corporation?

The Chairman: Maybe the minister should be here.

Senator Haidasz: Is he going to be here this morning?

The Chairman: He will be here in five minutes. This is just for your information.

Senator Carney: Are you keeping a list? I would like to ask questions about the Vancouver-based operations.

The Chairman: Would you ask that of the minister? We will adjourn for a couple of minutes.

Senator Kelly: Can I raise a question, just on the question of meeting dates. Am I to understand that 10 a.m on Tuesdays is the regular meeting time for us?

The Chairman: I understand so, yes.

Senator Haidasz: Ten or eleven?

The Chairman: Eleven. On Wednesdays, how long do we have? We meet in the evening.

Mr. Pelletier: It is up to the committee to decide how long it wants.

The Chairman: Our time on Thursdays is when the Senate adjourns.

Senator Kelly: That is always a difficult time to get senators.

The Chairman: I know. As much as possible I think Tuesday morning would be the one important meeting we could have.

Now, I understand we have been authorized by the Senate to meet while the Senate is not sitting. We are all aware of that.

Senator Haidasz: Automatically?

The Chairman: There was a general agreement of the Senate, I understand, otherwise the rules say that we should not. On May 30th, 1991, with leave of the Senate, the Honourable Senator Doody moved, seconded by Senator Oliver, that for the duration of the present session any select committee may meet during adjournment of the Senate. It was agreed upon on division. But we are not ready to suggest any date. The steering committee will meet next week. Senator Kirby will be available on Wednesday next. I will come to Ottawa and we will try to choose a date. We will try to inform you in advance.

Honourable senators, we have the pleasure to have with us today the honourable John McDermid, Minister of State, Finance and Privatization. I would ask the Minister to introduce the officials of his department, to give us a little information about this bill, and then to be ready to receive questions.

[Traduction]

La Société de construction des musées du Canada, Inc. a été, si j'ai bien compris, mise sur pied pour le Musée des Beaux-Arts et le Musée des civilisations. Je crois qu'après six mois à peu près cette société sera dissoute parce qu'une fois que les droits et les obligations ont été réglés, la société peut être dissoute par décret en conseil.

Le sénateur De Bané: Peut-on poser maintenant une question sur les motifs de la dissolution de cette société?

Le président: Il faudrait peut-être attendre que le ministre soit là.

Le sénateur Haidasz: Va-t-il venir ce matin?

Le président: Il sera là dans cinq minutes, si vous êtes d'accord. Ceci est seulement à titre d'information.

Le sénateur Carney: Tenez-vous une liste? Je voudrais poser des questions sur les activités basées à Vancouver.

Le président: Pourriez-vous demander cela au ministre? Nous allons lever la séance quelques minutes.

Le sénateur Kelly: Puis-je soulever une question, à propos des dates de réunions. Si j'ai bien compris, nos réunions régulières doivent avoir lieu à 10 heures le mardi?

Le président: Je crois que oui.

Le sénateur Haidasz: Dix ou 11 heures?

Le président: Onze heures. Et le mercredi, combien de temps avons-nous? Nous nous réunissons le soir.

M. Pelletier: C'est au Comité de décider du temps qu'il veut.

Le président: Et le jeudi, lorsque le Sénat ajourne.

Le sénateur Kelly: C'est toujours un moment difficile pour avoir les sénateurs.

Le président: Je sais. Dans la mesure du possible, la réunion importante serait celle du mardi matin.

Je crois que nous avons été autorisés par le Sénat à nous réunir lorsqu'il ne siège pas. Nous le savons tous.

Le sénateur Haidasz: Automatiquement?

Le président: Je crois qu'il y a eu un assentiment général du Sénat car autrement le Règlement nous en empêche. Le 30 mai 1991, avec le consentement du Sénat, l'honorable sénateur Doody a proposé, appuyé par le sénateur Oliver, que pendant la durée de la session actuelle, tout comité particulier puisse se réunir pendant l'ajournement du Sénat. Ceci a été décidé à la majorité. Mais nous ne sommes pas prêts à proposer une date. Le comité de direction va se réunir la semaine prochaine. Le sénateur Kirby sera libre mercredi prochain. Je viendrai à Ottawa pour que nous essayions de choisir une date et nous tenterons de vous informer le plus tôt possible.

Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous aujourd'hui, l'honorable John McDermid, ministre d'État, Finances et Privatization. Je voudrais tout d'abord demander au ministre de nous présenter les fonctionnaires de son ministère et de nous donner des précisions sur le projet de loi. Vous serez ensuite prêt à entendre les questions.

[Text]

Hon. John Horton McDermid, Minister of State (Finance and Privatization): Mr. Chairman, thank you. Honourable senators, I have with me today, on my right, Doug Patriquin, who is the Assistant Secretary to the Crown Corporations Directorate, and Brian McCauley to my far right, also from the Crown Corporations Directorate.

Mr. Chairman, I do want to thank you for providing me with the opportunity to contribute to the committee's consideration of Bill C-8. I shall be brief.

This bill is consistent with our 1984 *Agenda for Economic Renewal* which declared the government's intention to assess the continued use of crown corporations as an instrument of public policy. Although each corporation was established to serve what at that time may have been a valid public policy purpose, and we do not question that, we had to ask ourselves whether that remained the case. If it did not, it was important to consider whether the corporation should be retained.

The bill before you today is a good example of where we are getting out of inappropriate roles and allocating tasks where they can best be performed. As well, we are recognizing that corporations whose work is completed should be phased out.

Bill C-8, the Crown Corporations Dissolution or Transfer Authorization Act, provides for action to be taken on six parent crown corporations. Specifically, the bill would provide authority:

- to the Minister of Transport to dispose of the shares of Canada Harbour Place Corporation to another federal entity;
- to the Minister of Industry, Science and Technology to wind up and dissolve Canadian Patents and Development Limited and transfer patents and licenses to appropriate departments and agencies;
- to the Minister of Agriculture to dissolve the Canadian Livestock Feed Board and transfer program responsibilities to the Department of Agriculture;
- to the Minister of Public Works to change the Canadian Museums Construction Corporation (CMCC) from a parent crown corporation to a subsidiary corporation of the Canada Lands Company (a parent crown corporation in the Public Works portfolio). The CMCC has completed its mandate and this change is a step towards eventual dissolution;
- to the Minister of Public Works to wind up and dissolve Harbourfront Corporation. Assets would be disposed of and the proceeds used to implement the settlement being negotiated with Ontario, the City of Toronto and other parties. The land on the water's edge will be established as parkland and commercial holdings disposed of to help fund cultural programming and develop parks and infrastructure.

[Traduction]

L'honorable John Horton McDermid, ministre d'État (Finances et Privatisation): Je vous remercie, monsieur le président. Honorables sénateurs, je suis accompagné aujourd'hui de M. Doug Patriquin, à ma droite, secrétaire adjoint de la Direction générale des sociétés d'État et de M. Brian McCauley, à l'extrême droite, également de la Direction générale des sociétés d'État.

Monsieur le président, je tiens à vous remercier de me donner la possibilité de contribuer à l'étude qu'entreprend le Comité du projet de loi C-8. Je serai bref.

Ce projet de loi découle de notre *Programme de renouvellement économique* de 1984 où l'on annonçait l'intention du gouvernement de réévaluer le rôle des sociétés d'État en tant qu'instrument de politique publique. Bien que chaque société ait été établie pour répondre à un objectif de politique publique qui pouvait être tout à fait valable à l'époque, nous ne le contestons pas, nous avons dû nous demander si tel était toujours le cas. Dans la négative, il était important de décider si la société devait être gardée.

Le projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui est un bon exemple de cas où nous essayons d'abandonner un rôle inapproprié et de confier les tâches à ceux qui sont le mieux à même de les assumer. De plus, nous admettons que les sociétés dont le travail est terminé devraient être progressivement éliminées.

Le projet de loi C-8, Loi portant dissolution ou cession de sociétés d'État prévoit des mesures pour six sociétés d'État. Plus précisément, le projet de loi habiliterait:

- le ministre des Transports à céder les sections de la Corporation Place du Havre Canada à une autre entité fédérale;
- le ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie à assurer la cessation des activités et dissoudre la Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée et céder les brevets et les permis aux ministères et organismes appropriés;
- le ministre de l'Agriculture à dissoudre l'Office canadien des provendes et céder les responsabilités du programme au ministère de l'Agriculture;
- le ministre des Travaux publics à transformer la Société de construction des musées du Canada (SCMC) de société d'État mère à filiale de la Société immobilière du Canada (société d'État mère dans le portefeuille des Travaux publics). La SCMC a terminé son mandat et ce changement constitue une étape vers la dissolution ultérieure;
- le ministre des Travaux publics à liquider la Harbourfront Corporation et la dissoudre. Les biens seraient vendus et les revenus serviraient à mettre en oeuvre l'entente en cours de négociation avec l'Ontario, la Ville de Toronto et les autres parties. Les terrains riverains du lac seront aménagés en parcs et les avoirs commerciaux seront vendus pour contribuer au financement de programmes culturels et à la mise en place de parcs et d'infrastructures.

[Text]

- and, finally, to the Minister of Indian Affairs and Northern Development to dissolve Mingan Associates, Ltd., an inactive crown corporation.

I know that the committee has a tremendous amount of material at their disposal, and so I think what I will do is end my remarks there and be prepared to answer questions or ask my officials, if they get too technical, to answer any questions.

Senator Haidasz: I appreciate very much that the minister is here with us this morning. I come from Toronto, and I was born and raised in the Harbourfront area, which was supposed to have been, way back in 1972, the parkland, playland and recreation land of the citizens of Toronto. Today, there is very little parkland there. There are a lot of buildings of all kinds.

My first question relates to the buildings on that land called "Canada Harbourfront" or "Harbourfront Corporation". Are they leased to tenants and, if so, under what conditions? There are many condominiums there and other buildings.

Mr. McDermid: A number of years ago the federal government undertook to clean up the Toronto Harbourfront. I guess that is putting it in its crassest terms, to clean it up. It was a mess. You will remember very well the derelict buildings that were there and that the public could not get to the waterfront. The federal government made a commitment to the people of Toronto to clean up the harbourfront, to have proper development there which would be a mixed development and, at the same time, to help pay for cleaning up the waterfront and providing parks. There are a lot of parks there. The majority of acres there are in parks.

At that time, the federal government made a commitment to return that part of the harbourfront to the citizens of Toronto. We are fulfilling a commitment made by the government of the day in returning the waterfront to the citizens of Toronto, through the City of Toronto. At the same time, we are ensuring that it will remain parkland, that the lands that are zoned for development will be eventually developed to pay for the cultural programs, to pay for all the programming there, and to maintain the area that the Harbourfront Corporation is concerned about. We are turning over the other lands to the City of Toronto Parks Department, together with some funding to further develop and to maintain the parks there.

As you know, Senator Haidasz, the zoning is a responsibility of the municipalities. No one has anybody to blame for the buildings there except those who had zoned those buildings and told the builders what they could build as to density and the type of building and who they should be designed for. So that is there, which has helped to pay for the developments.

You asked about leasing. Some of the lands are leased at the present time. Part of this restructuring involves a deal with the developments that are there, both existing and future developments, to assure that the lands become the property of the developer or the development. This takes the federal government out of managing the land, if you will. I hope that answers your question.

[Traduction]

- et, enfin, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à dissoudre Les Associés Mingan, Ltée, société d'État inactive.

Je sais que le Comité dispose d'une masse d'information et je crois préférable d'interrompre mes remarques ici pour répondre plutôt aux questions ou demander à mes fonctionnaires d'y répondre, si elles deviennent trop techniques.

Le sénateur Haidasz: Je suis très heureux que le ministre soit avec nous ce matin. Je viens de Toronto et je suis né et j'ai été élevé dans le secteur du Harbourfront, qui aurait dû être, déjà en 1972, le parc et le terrain de jeux et le secteur de loisirs des habitants de Toronto. Aujourd'hui, il n'y a pas beaucoup de parcs là-bas. Il y a surtout des immeubles de toutes sortes.

Ma première question porte sur les immeubles situés sur ces terrains appelés «Canada Harbourfront» ou «Harbourfront Corporation». Sont-ils loués à des locataires, et si oui, à quelles conditions? Il y a de nombreux condominiums et d'autres bâtiments.

M. McDermid: Il y a plusieurs années, le gouvernement fédéral a entrepris le nettoyage de la façade portuaire de Toronto. Ce n'est pas un terme très élégant, mais il s'agissait bien de nettoyage. C'était terrible. Vous vous souvenez probablement des édifices décrépis qui se trouvaient là et du fait que le public ne pouvait s'approcher du rivage. Le gouvernement fédéral s'est engagé envers la population de Toronto à nettoyer la façade portuaire, à assurer là un développement adéquat de type mixte et, en même temps, à contribuer à payer les frais du nettoyage de la bande riveraine et de l'aménagement de parcs. Il y a beaucoup de parcs là-bas. La majeure partie des terres est aménagée en parcs.

A l'époque, le gouvernement fédéral s'était engagé à rendre cette partie de la façade portuaire aux citoyens de Toronto. Nous respectons l'engagement pris par le gouvernement de l'époque en rendant la façade portuaire aux citoyens de Toronto, par l'intermédiaire de la Ville de Toronto. Parallèlement, nous nous assurons que les parcs resteront, que les terrains dont le zonage prévoit la mise en valeur seront finalement développés pour payer les programmes culturels, pour payer toute la programmation là-bas, et pour entretenir la zone dont s'occupe la Harbourfront Corporation. Nous rendons les autres terrains à la Ville de Toronto, à son service des parcs, en y ajoutant quelques fonds pour qu'elle effectue de nouveaux aménagements et entretienne les parcs existants.

Comme vous le savez, sénateur Haidasz, le zonage relève des municipalités. Personne n'est à blâmer pour les édifices qui se trouvent là, sauf ceux qui ont décidé du zonage et précisé aux constructeurs ce qu'ils pouvaient bâtir, la densité et le type d'immeuble et le public visé. Les édifices sont là et ont contribué à payer les aménagements.

Vous avez posé une question au sujet des locations. Certains des terrains sont actuellement loués. Dans le cadre de la restructuration en cours, des ententes sont négociées, aussi bien pour les constructions existantes que pour les aménagements futurs, afin que les terrains deviennent la propriété du promoteur ou du complexe. Ainsi, le gouvernement fédéral ne gère plus les terrains, en quelque sorte. J'espère avoir répondu à votre question.

[Text]

Senator Haidasz: Mr. Chairman, I would like to ask the witness to give us a list of all the tenants of the harbourfront. Presumably the land was leased to them, so I would like to know the terms of the lease as well as the rental on the lease.

Mr. McDermid: I am sure that information is available. I do not have it with me, but I would be happy to provide it to the honourable member.

Negotiations have gone on for some time between the City of Toronto, the federal government and those who have land there and they have been in the pipeline for a long period of time. In other words, commitments were made to these people to develop this land. The zoning was there. They had invested a considerable amount of money in the lands and yet were not allowed to go ahead and develop because of freezes put on by both the municipal government and the provincial government. It was felt that the fairest and the proper way to go about cleaning up what they called "pipeline properties" was to negotiate an agreement between the developers.

I might say, Senator Haidasz, that we have accomplished what the Crombie Committee had requested, and that was to have no more building on the waterfront. As you know, there are one or two condominium units on the waterfront as well as the Admiral Hotel, and there were a couple of other sites, which are now parking lots, that were slated to be condominiums. What we have been able to do is to negotiate those developers off the waterfront and back to property adjacent to the Gardiner Expressway.

The negotiations were long. As a matter of fact, they were carried out by the provincial government of the day. The Peterson Government carried out these negotiations and came to a satisfactory conclusion with all parties.

I would be happy to provide the information for the honourable senator. As I said, these things have been negotiated and seem to have the approval of the Province of Ontario, the City of Toronto and the federal government.

Senator Haidasz: I notice that the present Harbourfront Corporation will be replaced by three bodies or three foundations, or two foundations and a disposition corporation; is that correct?

Mr. McDermid: Yes, sir.

Senator Haidasz: Who will appoint the members of these so-called non-profit charitable corporations?

Mr. McDermid: Harbourfront '90, which is the new entity which will provide the programming and the cultural, recreational and educational activities on the waterfront, will select through the membership. In other words, it will be an organization that will be supported by members. The membership will elect their boards of directors. We invited the first group to be the old Harbourfront Corporation, to become the board there until they had their first annual meeting. That transition has worked relatively well. That is number one.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, je voudrais demander au témoin de nous donner une liste de tous les locataires de la façade portuaire. Les terrains leur ont vraisemblablement été loués et j'aimerais connaître les modalités des baux ainsi que le loyer.

M. McDermid: Je suis sûr que ces renseignements sont disponibles. Je ne les ai pas ici mais je me ferai un plaisir de les remettre à l'honorable député.

Des négociations sont en cours depuis un certain temps entre la Ville de Toronto et le gouvernement fédéral et ceux qui détiennent des terrains là depuis assez longtemps. Autrement dit, on a promis à ces personnes de mettre ces terrains en valeur. Le zonage était là. Elles ont investi des sommes considérables dans les terrains et n'ont pas été autorisées à commencer les travaux de développement à cause des gels imposés par les gouvernements municipal et provincial. On a estimé que la façon la plus juste et la plus appropriée de régler la question de ces terrains attribués depuis longtemps était de négocier un accord avec les promoteurs.

Je dois dire, sénateur Haidasz, que nous avons réalisé ce qu'avait demandé le Comité Crombie, c'est-à-dire qu'il n'y aura plus d'édifices au bord de l'eau. Comme vous le savez, il y a un ou deux complexes de condominiums sur les berges ainsi que l'hôtel Admiral et des condominiums devaient également être construits sur deux autres terrains, qui servent actuellement de stationnement. Nous avons réussi à obtenir de ces promoteurs qu'ils passent du rivage aux terrains situés derrière, à côté du Gardiner Expressway.

Les négociations ont été longues. En fait, elles ont été menées à bien par le gouvernement provincial de l'époque. C'est le gouvernement Peterson qui a effectué ces négociations et est parvenu à une conclusion satisfaisante pour toutes les parties.

Je serais heureux de communiquer les renseignements voulus à l'honorable sénateur. Comme je viens de le dire, tout ceci a été négocié et semble maintenant avoir l'accord de la province de l'Ontario, de la Ville de Toronto et du gouvernement fédéral.

Le sénateur Haidasz: Je vois que la Harbourfront Corporation actuelle va être remplacée par trois organismes ou trois fondations, ou deux fondations et une société de liquidation; est-ce exact?

M. McDermid: Oui, monsieur.

Le sénateur Haidasz: Qui va nommer les membres de ces sociétés dites charitables sans but lucratif?

M. McDermid: Pour Harbourfront 90, qui est le nouveau groupe qui se chargera de la programmation et des activités culturelles, récréatives et éducatives de la bande riveraine, les dirigeants seront choisis par les membres. Autrement dit, l'organisation reposerait sur ses membres. Ceux-ci éliront leur conseil d'administration. Nous avons invité le premier groupe à être l'ancienne Harbourfront Corporation, à former le conseil d'administration en attendant la tenue de la première assemblée annuelle. Cette transition s'est faite assez facilement. Première chose.

[Text]

Harbourfront Corporation is a federal crown corporation which is managed by the Canadian Development Investment Corporation—the CDIC. In other words, the real estate still has to be sold. They are charged with selling off the lands and eventually working themselves out of a job. They will also manage the bridge loans to Harbourfront '90.

The proceeds from the sale of these lands will go to establish a foundation, and that foundation will be funded up to the tune of about \$80 million, maybe more, but \$80 million is the goal. That will provide the funding for Harbourfront '90 in the form of income. That money will provide each year the educational and recreational programs of Harbourfront '90. There is some debate as to whether it is enough, but let me say that any organization such as Harbourfront '90 or the Royal Ontario Museum or any other organization would love to have \$80 million as an amount of money that would provide income for their programming.

The federal government thinks this is fairly generous. In doing this, the government is not limiting Harbourfront '90 from going out and raising funds elsewhere or charging admissions to some of its shows at the theaters, or whatever it may be. So it has other sources of income as well.

Senator Haidasz: Mr. Minister, my final question, would you kindly give us now or send us the total amount of federal monies spent since 1972 in developing the harbourfront?

Senator De Bané: It is \$140 million.

Mr. McDermid: It is about \$140 million. If you want specifics right down to the last dollar and cent, we can get that for you; but the honourable senator is right. It is about \$140 million.

Senator Haidasz: The federal government is moving completely out of the harbourfront development?

Mr. McDermid: It will eventually, yes. That is a commitment we made a long time ago.

Senator Carney: Mr. Minister, let me, for the benefit of my colleagues, just remind them that Canada Harbour Place Corporation is the building with the sails. It has become the landmark building in Vancouver. It is the one on the waterfront with the wonderful teflon sails. It was Canada's gift to Expo, Canada's gift to Vancouver for Expo '86. It basically comprises the cruiseship terminal and the convention centre. It is a very successful building. Under this legislation, of course, the crown corporation that operates it would be for sale or shut down.

I did not anticipate this coming before me today, but I happen to have met with the chairman of Canada Harbour Place last week, and there is a concern that the fate of this corporation could affect its ability to be the federal presence. There were really two key questions. If it is going to be absorbed by another agency, what is that agency? There are two suggestions. One is DPW and that is not encouraged because DPW is not the most efficient way to do that.

[Traduction]

Harbourfront Corporation est une société d'État fédérale qui est gérée par la Corporation de développement des investissements du Canada la CDIC. En d'autres termes, les biens immobiliers doivent encore être vendus. La société doit vendre les terrains et poursuivre les différentes activités jusqu'à ce qu'il ne reste plus rien. Elle gèrera également les prêts relais à Harbourfront 90.

Les recettes des ventes de ces terrains serviront à établir une fondation qui sera financée jusqu'à concurrence d'environ 80 millions de dollars, peut-être plus, mais l'objectif est de 80 millions de dollars. Harbourfront 90 pourra ainsi disposer chaque année du revenu de cette somme pour financer ses programmes éducatifs et récréatifs. Il y a eu des discussions pour savoir si c'était suffisant mais je trouve qu'une organisation comme Harbourfront 90 ou le Musée royal de l'Ontario ou toute autre organisation serait ravie d'avoir les revenus de 80 millions de dollars placés pour sa programmation.

Le gouvernement fédéral trouve que c'est plutôt généreux. En procédant ainsi, le gouvernement n'empêche pas Harbourfront 90 d'essayer de trouver des fonds ailleurs ou de faire payer l'entrée à certains de ses spectacles, ou de recourir à une autre formule. La société dispose donc également d'autres sources de revenu.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le ministre, ma dernière question sera celle-ci, pourriez-vous nous donner maintenant ou plus tard le chiffre total dépensé par le fédéral depuis 1972 pour aménager la façade portuaire?

Le sénateur De Bané: 140 millions de dollars.

M. McDermid: C'est environ 140 millions de dollars. Si vous voulez des chiffres précis jusqu'au dernier sou, nous pouvons vous les obtenir; mais l'honorable sénateur a raison. C'est à peu près 140 millions.

Le sénateur Haidasz: Le gouvernement fédéral se retire complètement de l'aménagement de la façade portuaire?

M. McDermid: Progressivement, oui. C'est un engagement que nous avons pris il y a longtemps.

Le sénateur Carney: Monsieur le ministre, je voudrais tout d'abord rappeler à mes collègues que la Corporation Place du Havre Canada est l'édifice avec les voiles. C'est devenu l'immeuble repère à Vancouver. C'est celui qui se trouve au bord de l'eau et qui a les merveilleuses voiles en téflon. C'était le cadeau du Canada à l'Expo, le cadeau du Canada à Vancouver pour Expo 86. Il comprend essentiellement le terminal pour les bateaux de croisière et le centre des congrès. C'est un édifice qui marche très bien. Ce projet de loi prévoit naturellement la vente ou la fermeture de la société d'État chargée de son exploitation.

Je ne pensais pas en parler aujourd'hui mais il se trouve que j'ai rencontré la semaine dernière le président de la Corporation Place du Havre Canada et il semble que l'on s'inquiète du maintien de la présence fédérale, si cette société disparaît. Il y avait en fait deux questions essentielles. Si la société est absorbée par un autre organisme, lequel sera-ce? Il y a deux suggestions. D'une part, TPC et l'idée ne semble pas très bonne parce que ce n'est pas la formule la plus efficace.

[Text]

I should point out, this is a self-sufficient agency. It does not weigh on public money. Its major revenues are parking revenues and leases. I think that the suggested savings here are probably at least \$150,000, but it has been so pared down that I think there would be effectively little or no savings. We are just doing this to get the federal government out of it.

There is also a suggestion that it should be absorbed by the port, but the problem with having the port absorb it is the port's business is running the port. Its business is not being the federal presence.

Let me explain the kind of things that Canada Harbour Place does. They did the July 1 ceremonies which were carried by CTV in an hour-long program last year. They have citizenship court. They have fireworks.

The two questions are, who would absorb it and how would you ensure that the federal presence remains in a city which really has very little federal presence of any sort?

Mr. McDermid: Senator Carney, as you probably are aware, each one of these crown corporations comes under another minister's responsibility. I have been asked to carry the ball because it does have to do with crown corporations, and it does have to do with devolving responsibilities. Then I can also take credit for adding that on to the total of the crown corporations that we have disposed of.

Let me answer your questions this way: I understand there is some controversy on this and that there are ongoing discussions. The points that you raise are being raised by others. No conclusion has been reached as to which federal entity they should go to. That debate is going on.

The minister concerned concluded that a parent crown corporation was not needed for this particular property or corporation. The Minister of Transport will eventually make the decision, but I gather that he is seized with the concerns that have been expressed not only by you but by others, and that debate will go on.

What this bill does is permit the department to do something with the crown corporation. Again, it has not been decided what or when, but those discussions are ongoing.

I would suggest, because I know you feel strongly about it and have a personal attachment to that area, that you contact the Minister of Transport and have discussions with him. Any suggestions you may have would be greatly appreciated, I am sure.

Senator Carney: I will do that, but I would ask you to undertake to convey the fact that leaving this whole thing in suspension is very hard on the employees.

Mr. McDermid: I understand.

Senator Carney: It is very hard on the board of directors who never know from day to day whether their function is going to change. You cannot run a multi-million dollar facility in a state of suspended animation. Since it is the federal pres-

[Traduction]

Je dois signaler que cet organisme est autosuffisant. Il ne représente pas une charge pour le Trésor public. Ses recettes proviennent essentiellement du stationnement et des baux. On dit ici que les économies réalisées seraient au moins de 50 000 \$ mais les frais ont été tellement réduits que je crois qu'il n'y aurait pratiquement aucune économie à réaliser. Le but est surtout de dégager le gouvernement fédéral de cette entreprise.

On a également envisagé qu'elle soit absorbée par le port, mais le problème, c'est que le port s'occupe avant tout de l'exploitation du port, par définition. Pas de la présence fédérale.

Je voudrais vous donner quelques explications sur les activités de Place du Havre Canada. Il y a eu les cérémonies du 1^{er} juillet qui ont été retransmises par CTV au cours d'une émission d'une heure, l'année dernière. Il y a la cour de citoyenneté. Et aussi les feux d'artifice.

Les deux questions sont celles-ci: qui absorberait la société et comment assurerait-on le maintien de la présence fédérale dans une ville où en fait, elle n'existe pratiquement pas?

M. McDermid: Comme vous le savez sans doute, sénateur Carney, chacune de ces sociétés d'État relève d'un autre ministre. On m'a demandé de me charger du tout puisque c'est en rapport avec les sociétés d'État et puisqu'il s'agit de céder des responsabilités. Je puis ensuite également me vanter d'avoir ajouté cela au total des sociétés d'État dont nous nous sommes débarrassés.

Permettez-moi de répondre à vos questions ainsi. Je sais qu'il y a une certaine controverse à ce sujet et que les discussions se poursuivent. Vos arguments sont également avancés par d'autres. On n'a encore abouti à aucune conclusion quant à l'organisme fédéral qui reprendrait la société. Le débat continue.

Le ministre concerné a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'avoir une société d'État mère pour cette société ou cette propriété particulière. C'est le ministre des Transports qui décidera mais je suppose qu'il connaît les objections présentées par vous et par d'autres et que le débat va se poursuivre.

Ce projet de loi permet au ministère de prendre des mesures concernant la société d'État. Je le répète, on ne sait pas encore ce qui se fera exactement ni quand, mais les discussions continuent.

Je sais que cette question vous tient à coeur et que vous êtes personnellement concernée par tout ce secteur et je vous conseille donc de contacter le ministre des Transports pour en discuter avec lui. Toutes vos suggestions seront certainement très appréciées.

Le sénateur Carney: C'est ce que je vais faire, mais je vous demanderais de lui faire savoir que cet état d'incertitude prolongé est très difficile à supporter pour les employés.

M. McDermid: Je comprends.

Le sénateur Carney: Et très difficile pour le conseil d'administration qui ne sait jamais du jour au lendemain si sa fonction va changer. On ne peut pas faire marcher une entreprise qui brasse des millions de dollars en étant constamment sur la

[Text]

ence in Vancouver, this issue really should be resolved. If it is to continue, one option is that it continue in its present form, because it fits well in terms of its federal presence.

I want to convey that the present state of uncertainty is very hard on all the people involved, and the worst thing that could happen is that we lose some of those very dedicated employees who are really the only ones who know how to run it. It is not an easy facility to run.

Mr. McDermid: That is a very fair comment. We went through the same thing with Harbourfront and staff, so I can certainly sympathize with the honourable senator's comments, and I will undertake to make sure that the minister is fully aware of the concerns.

Senator De Bané: Mr. Minister, I would like to take exception with the philosophy underlying the use of proceeds of the sales of those assets in Harbourfront Corporation. If I understand you well, you are saying that, if the federal government in its wisdom comes to the conclusion that there is an asset somewhere in Canada that it does not need to manage any more, it will sell that asset and establish in that city a trust with the proceeds to finance some local programming. If the federal government has no assets in P.E.I., well, tough luck for the people of P.E.I. In other words, here is the wealthiest city in Canada, Toronto, and we are telling them—let us be serious. We are telling them, “Look, you will be able to fund your cultural activities by going through two different addresses. One, you can come to Mr. Perrin Beatty in Ottawa, the Minister of Communications, and besides that, there is another \$80 million fund in Toronto for you.” This is what we are doing.

I do not see why, when the federal government, which is funded by the taxpayers of the whole country, decides to sell an excess asset the money does not come back to the federal department here to be spent for the benefit of all Canadians.

Mr. McDermid: Honourable senator, with the greatest respect, the funding that has been going on at Harbourfront has come from the real estate sales that have been going on there. That is how they have been funded all along. It is not a new philosophy of the government. A government, that, I understand, you were a part of back in 1972, if my memory serves me correctly, decided that this is how it would finance the improvements of Harbourfront and the continuing programming. That is how it was financed. It was financed out of the leases on the land. It was financed out of the properties that were sold. In other words, it was a self-financing type of operation.

Now if we are going to continue that at Harbourfront, then in all fairness to the people there at Harbourfront—and I am going to tell you, I am not sure if you have ever taken the time to go down there

Senator De Bané: Of course, I have.

[Traduction]

corde raide. Comme il s'agit de la présence fédérale à Vancouver, il faudrait vraiment régler la question. Si la société doit continuer, une des possibilités serait de la maintenir sous sa forme actuelle, car elle ne cadre pas bien comme présence fédérale.

Je voulais vous signaler que la situation actuelle est très pénible pour tous les intervenants, et que le pire qui pourrait nous arriver serait de perdre certains de ces employés extrêmement dévoués qui sont vraiment les seuls à savoir faire fonctionner l'entreprise. Et ce n'est pas facile.

M. McDermid: C'est tout à fait juste. Nous avons eu la même chose avec Harbourfront et son personnel, et je comprends donc très bien les remarques de l'honorable sénateur. Je ne manquerai pas de mettre le ministre parfaitement au courant de ces préoccupations.

Le sénateur De Bané: Monsieur le ministre, j'aimerais m'inscrire en faux contre les principes sous-jacents à l'utilisation du produit de la cessions de ces actifs de la société Harbourfront Corporation. Si je vous comprends bien, vous dites que si le gouvernement fédéral dans sa sagesse aboutit à la conclusion qu'il existe quelque part au Canada un actif qu'il n'a plus besoin de gérer, il vendra cet actif et se servira du produit de la vente pour constituer dans cette ville un fonds de fiducie pour financer un programme local quelconque. Si le gouvernement fédéral n'a pas d'actif dans l'Île-du-Prince-Édouard, tant pis pour les habitants de l'Île-du-Prince-Édouard. Autrement dit, voici la plus riche ville du Canada, Toronto, et nous leur disons soyons sérieux. Nous leur disons: «Écoutez, vous allez pouvoir financer vos activités culturelles en frappant à deux portes. D'une part, vous pouvez venir trouver M. Perrin Beatty, ministre des Communications et de la Culture, à Ottawa, et d'autre part il y a pour vous un autre fonds de 80 millions de dollars à Toronto». Voilà ce que nous faisons.

Je ne vois vraiment pas pourquoi le gouvernement fédéral, qui est financé par les contribuables de l'ensemble du pays, quand il décide de vendre des actifs excédentaires, ne verse pas le produit de la vente au ministère fédéral afin que l'argent soit redistribué par celui-ci pour le bien de tous les Canadiens.

M. McDermid: Honorable sénateur, avec le plus profond respect, je dirais que ce sont les ventes immobilières là-bas qui ont permis le financement de Harbourfront. C'est toujours comme cela que cette entreprise a été financée. Il ne s'agit pas d'une nouvelle philosophie du gouvernement. Si je me souviens bien, c'est un gouvernement dont vous faisiez partie en 1972 qui a décidé de financer de cette façon les améliorations de Harbourfront et la continuité du programme. C'est comme cela que s'est effectué le financement, à partir des baux locatifs et de la vente des propriétés. Autrement dit, c'était de l'autofinancement.

Si nous voulons que cela continue à Harbourfront, il faut être équitable vis-à-vis des gens qui sont là-bas, et je vais vous dire, car je ne suis pas sûr que vous ayez pris le temps d'aller y faire un tour...

Le sénateur De Bané: Bien sûr que si.

[Text]

Mr. McDermid: ... but it is now one of the finest cultural centres around. It is a wonderful place, and it allows families, especially those that do not have 20, 30 and 40 bucks to go to the theater, to go down there and enjoy cultural, recreational and educational programs.

As I said, this is not a new philosophy. It is something that we have carried on from the previous administration because it is right and good. We did not change this because a former government did it. We are carrying on. We are fulfilling their commitment to the city of Toronto, and we are doing it in this manner. So to compare P.E.I. or any other province with this specific program is really unfair.

Senator De Bané: I don't want to defend what was done in the past. The federal government has decided, let us say, to invest in an ongoing operation in Harbourfront, Toronto. That decision was made at some point in the past. Today, we have come to the conclusion that the federal government's presence there is not imperative any more. Fine. I do not argue with that, but what I am saying is that if we decide to sell our assets there, fine, let us sell them. The proceeds and the programming should be handled by the same authority that is doing it at the moment. We should not say, "Well, we will stop our operation in a particular city, but we will establish a trust fund just for the people of that city."

This is the major departure with the past. In the past it was a federal operation. You have said, "We want to get out of it." Fine, I do not disagree with that. The government says, "It is not vital that the federal government operate Harbourfront in Toronto," and I do not disagree with it.

What I fail to understand is now that we have decided to pull out, we are going to continue to fund the operations. That is the part that I have difficulty understanding.

Mr. McDermid: Honourable senator, that was the commitment that was made from day one. That is why we are doing it. I mean, it would be easy for us to say this: "City of Toronto, here are the parks, here is the period and you are now responsible for the programming and everything else. We are turning it over to you. By the way, we are going to sell these properties and we, the government, will keep that money. It is not going to go to fund the programming that we made a commitment to many, many years ago to maintain as well as we can."

What you are telling me is that we should develop the properties left there, take the money and either put it against the deficit, or whatever it may be, and ignore the cultural, recreational, and educational part of Harbourfront, which is very important.

I think Senator Haidasz would probably support me on this. We took possession of a derelict property. The City of Toronto turned the property over to us and said, "Go clean it up." We spent \$140 million. The taxpayers spent that in cleaning the property up. We have realized some income back from the development now. That is how they have been funded, from

[Traduction]

M. McDermid: ... que nous avons là un de nos centres culturels les plus remarquables. C'est un endroit superbe qui permet à des familles, en particulier des gens qui n'ont pas 20 \$, 30 \$ ou 40 \$ pour aller au théâtre, d'assister à des manifestations culturelles, récréatives et pédagogiques.

Encore une fois, ce n'est pas un programme nouveau. C'est une entreprise de la précédente administration que nous avons maintenue parce qu'elle était juste et bonne. Nous ne changeons pas les choses simplement parce que c'est un gouvernement antérieur qui les a mises en place. Nous continuons. Nous exécutons l'engagement qu'ils avaient pris auprès de la Ville de Toronto, et nous le faisons de cette façon. Il est donc vraiment injuste de comparer l'Île-du-Prince-Édouard ou une autre province à ce programme particulier.

Le sénateur De Bané: Je ne vais pas prendre la défense de ce qui a été fait dans le passé. Disons que le gouvernement fédéral a décidé d'investir dans une activité durable à Harbourfront, à Toronto. Bon, on a pris la décision à un moment donné. Nous en sommes maintenant arrivés à la conclusion que la présence du gouvernement fédéral n'y est plus indispensable. Parfait. Je ne le conteste pas, tout ce que je dis, c'est que si nous décidons de vendre nos actifs, très bien, qu'on les vende. Il faudrait simplement que le produit et le programme soient gérés par les mêmes autorités qu'actuellement, mais je ne voudrais pas qu'on dise: «Voilà, nous allons cesser nos activités dans une ville donnée, mais nous allons créer un fonds de fiducie juste pour les habitants de cette ville».

C'est là qu'il y a une rupture profonde avec le passé. Naguère, c'était une activité fédérale. Vous avez dit: «Nous allons nous retirer». Parfait, je suis bien d'accord. Le gouvernement a décidé que la présence fédérale n'était plus indispensable pour l'exploitation de Harbourfront à Toronto, je n'en disconviens pas.

Ce que je ne comprends pas, c'est que, maintenant que nous avons décidé de nous retirer, on va quand même continuer à financer les activités. C'est cela que j'ai du mal à comprendre.

M. McDermid: Honorable sénateur, c'est l'engagement qui avait été pris dès le premier jour. C'est pour cela que nous le faisons. Je veux dire, nous pourrions facilement dire ceci: «Ville de Toronto, voici les parcs, voici la durée, mais vous êtes désormais responsables du programme et de tout le reste. Nous vous confions tout cela. A propos, nous allons vendre ces propriétés et nous, gouvernement, nous allons garder l'argent. Il ne servira pas à financer le programme que nous nous sommes engagés il y a de très nombreuses années à garantir du mieux que nous pourrions».

Vous êtes en train de me dire que nous devrions mettre en valeur les propriétés qui restent là et ensuite prendre l'argent pour l'affecter au déficit ou à je ne sais quoi sans tenir compte des aspects culturels, récréatifs et pédagogiques de Harbourfront, qui sont très importants.

Je pense que le sénateur Haidasz m'appuierait là-dessus. Nous avons pris possession d'une propriété complètement délabrée. La Ville de Toronto nous a confié cette propriété en nous disant «Faites le ménage». Nous y avons dépensé 140 millions de dollars. Ce sont les contribuables qui ont versé cet argent pour nettoyer les lieux. La mise en valeur nous a permis de

[Text]

the developments there, and now we are going to take that development away from them and say "Tough luck buddy, fund it on your own"?"

That was not the concept of the whole thing. The whole concept was that this would go in perpetuity and be funded by the development. That is the whole philosophy of the thing. We have not changed our philosophy or done anything drastic. We are doing exactly what we said we would do. We are doing exactly what the Government of Canada committed to the citizens of Toronto when it first took on this project. We are not changing anything, and that is where I think you and I have a difference of opinion. We are not changing our philosophy, and we are not changing anything from the original concepts of Harbourfront.

Senator De Bané: Mr. Minister, where I have my difficulty is to see the federal government, which is funded by all the taxpayers of this country, to say at some point, "Well, we have come to the conclusion that we have an excess asset in a particular city. We want to get rid of it, and the proceeds of the sale will go to the exclusive benefit of the people living in that area."

Mr. McDermid: Well, that is not true.

Senator De Bané: I believe that pursuing that kind of policy can bring some unfair results.

Mr. McDermid: Let me just say this: Nineteen million visitors come to Toronto every year, many of them from across this country. I used to work at Ontario Place Corporation, which is another entertainment entity on the waterfront in Toronto. It is provincially run. I can tell you that the people who utilize these facilities are not just from the city of Toronto; they are from right across this country, and tourists use it as well. So to say that this is just for the use of the people of the city of Toronto is totally inaccurate.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I think I understand what is being said here, but I am examining this bill. I may be looking at the wrong part, but Senator De Bané is talking about the funds coming back to the government. The way I read this bill, it seems to me that they are doing that, notwithstanding the synopsis we received. Section 41(1) enables the Minister of Public Works to sell or otherwise dispose of all assets. Section 41(3) says:

The Minister of Public Works may direct Harbourfront Corporation to pay all or any part of the proceeds of any disposition of its assets pursuant to a direction under subsection (1) or otherwise to such person and on such terms and conditions as are approved by the Governor in Council.

In other words, the government is causing these assets to be sold, or authorizing the appropriate ministry to sell them. It is enabling the Minister of Public Works to direct where those funds go under conditions set out and approved by the Governor in Council. So effectively, it seems to me, those funds, all or part, come back to the federal minister, and the minister

[Traduction]

récupérer des revenus. C'est de cette façon que l'entreprise a été financée, grâce à la mise en valeur, et maintenant nous allons empocher tout cela et leur dire: «C'est bien de valeur mon vieux, trouve des fonds tout seul»?

Ce n'était pas du tout l'idée. L'idée, c'était que l'entreprise continue indéfiniment en étant financée par la mise en valeur. C'était le principe de base. Nous n'avons pas changé de principe ni pris de mesures radicales. Nous faisons exactement ce que nous nous étions engagés à faire. Nous avons fait exactement ce que le gouvernement du Canada avait promis de faire aux Torontois quand le projet a été lancé. Nous ne changeons rien, et c'est là que nous ne sommes pas d'accord. Nous ne changeons pas de philosophie, nous ne changeons rien au principe originel de Harbourfront.

Le sénateur De Bané: Monsieur le ministre, ce qui me dérange, c'est de voir le gouvernement fédéral, qui est financé par tous les contribuables de ce pays, en arriver à nous dire: «Nous en sommes parvenus à la conclusion que nous avons des actifs excédentaires dans une ville donnée. Nous voulons nous en débarrasser, et le produit de la vente sera exclusivement réservé aux habitants de la région».

M. McDermid: Ce n'est pas vrai.

Le sénateur De Bané: Je crois que ce genre de politique risque d'entraîner des résultats plutôt injustes.

M. McDermid: Je vais vous dire une chose. Il vient chaque année à Toronto 19 millions de visiteurs, beaucoup d'entre eux de tous les horizons du Canada. J'ai moi-même travaillé à la Ontario Place Corporation, qui est un autre parc de loisirs sur le bord du lac à Toronto. C'est une entreprise gérée provincialement. Je vous garantis que les gens qui y viennent ne sont pas simplement des Torontois, ce sont des gens qui viennent de tout le pays et aussi des touristes. Il est donc parfaitement inexact de dire que c'est exclusivement pour les habitants de Toronto.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, je pense comprendre ce que nous disons ici, mais je suis en train d'examiner le projet de loi. Je me trompe peut-être d'endroit, mais le sénateur De Bané est en train de parler de retour des fonds au gouvernement. Or, si je comprends bien le projet de loi, c'est ce que l'on fait, nonobstant le résumé que nous avons reçu. Le paragraphe 41(1) permet au ministre des Travaux publics de vendre ou de liquider d'une façon quelconque tous les actifs. Voici ce que dit le paragraphe 41(3):

Le ministre peut ordonner à la société de payer, aux personnes agréées et dans les conditions approuvées par le gouverneur en conseil, tout ou partie du produit de la cession visée au paragraphe (1) ou de toute autre cession.

Autrement dit, le gouvernement fait vendre ces actifs ou autorise le ministère approprié à les vendre. Il autorise le ministère des Travaux publics à décider de l'affectation de ces fonds dans des conditions fixées et approuvées par le gouverneur en conseil. J'ai donc l'impression que ces fonds, en tout ou en partie, reviennent effectivement au ministre fédéral qui les

[Text]

then redirects them to that particular enterprise, depending on the extent to which what is being done down there satisfies the objectives of the federal government.

It seems to me that what the honourable senator has suggested really is taking place. I think the synopsis is a bit misleading. That is my only point.

The Chairman: Are there any other questions? If there are no other questions, we thank you very much, Mr. Minister, for your information.

Mr. McDermid: It is always my pleasure to visit the other place, Mr. Chairman. Thank you very much for your kindness.

The Chairman: Honourable senators, do you have other questions regarding this bill? Is there a special request to read each item, each paragraph?

Is there a motion that we agree with the items of this bill?

Senator Kelly: I will move that motion, but I want to make a statement. I hope we agree to pass the bill without amendment, but I think the committee would be well-advised to consider making a special note in reference to the senator's comment on the Canada Harbour Place Corporation to the effect that that entity has provided an important federal presence and that whatever entity it is transferred to should be considered carefully from the standpoint of making sure that the momentum that has been gained continues. That should be a serious consideration, that it be a recommendation of the committee.

Senator Carney: I would be grateful for that, particularly if it incorporates the phrase "national unity". It is a symbol of national unity.

The Chairman: It is a recommendation from the committee.

Senator Kelly: Yes, a footnote.

The Chairman: Are you satisfied with that?

Senator Carney: I very much appreciate that, because if you lose that aspect of it and run it as a federal facility, you do not have a place where hundreds of thousands of Vancouverites and British Columbians can go for Canada Day or national events. That is the function that it now performs, which it could lose.

Senator Kelly: Very briefly, the value to us, I think, Mr. Chairman—and I hope our secretary will take it seriously—where a committee makes such a recommendation, it is important that there be a follow-up, and the committee is interested in tracking down the direction this thing is taking and ensuring that it does, in fact, meet the recommendations.

The Chairman: Honourable senators, do you all agree with Senator Kelly?

Hon. Senators: Agreed.

Senator De Bané: May I suggest that the same comments also apply to Harbourfront in Toronto where 19 million tourists visit, that tourism should enhance Canada's image.

[Traduction]

réorienter vers cette entreprise particulière dans la mesure où ce qu'elle accomplit satisfait les objectifs du gouvernement fédéral.

J'ai l'impression que les choses se passent effectivement comme l'a dit l'honorable sénateur. Je crois que le résumé est un peu trompeur. C'est tout ce que je voulais dire.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Sinon, nous allons vous remercier, monsieur le ministre, des informations que vous nous avez apportées.

M. McDermid: Je suis toujours enchanté de venir dans l'autre endroit, monsieur le président. Merci de votre gentillesse.

Le président: Honorables sénateurs, avez-vous d'autres questions sur ce projet de loi? Y a-t-il une demande spéciale pour lire chaque rubrique, chaque paragraphe?

Avons-nous une motion d'accord sur les points de ce projet de loi?

Le sénateur Kelly: Je vais proposer cette motion, mais j'aimerais faire une intervention. J'espère que nous sommes d'accord pour adopter le projet de loi sans modification, mais le Comité ferait bien d'envisager de rédiger une note spéciale concernant la remarque du sénateur sur la Corporation Place du Havre Canada pour dire que cette société a assuré une présence fédérale importante et qu'il faudra bien veiller à s'assurer que l'entité qui prendra la relève continuera sur la lancée. Il faudrait sérieusement envisager d'en faire une recommandation du Comité.

Le sénateur Carney: J'en serais particulièrement heureuse, surtout si l'on mentionne l'expression «unité nationale». C'est un symbole de l'unité nationale.

Le président: C'est une recommandation du Comité.

Le sénateur Kelly: Oui, une note en bas de page.

Le président: Vous êtes d'accord?

Le sénateur Carney: J'en suis très heureuse, car si l'on perd de vue cet aspect et qu'on gère l'affaire en tant qu'entreprise fédérale, on n'a plus un endroit où des centaines de milliers d'habitants de Vancouver et de la Colombie-Britannique peuvent se réunir le jour de la Fête du Canada ou d'une grande manifestation nationale. C'est une fonction qui existe actuellement et qui pourrait se perdre.

Le sénateur Kelly: En un mot, monsieur le président, je pense, et j'espère que notre secrétaire va en prendre bonne note, que l'intérêt de faire une telle recommandation, c'est de montrer qu'il est important pour le Comité qu'on fasse un suivi, que le Comité tient à suivre l'évolution de la situation et à s'assurer que cette évolution sera conforme à ses recommandations.

Le président: Honorables sénateurs, vous êtes tous d'accord avec le sénateur Kelly?

Des voix: D'accord.

Le sénateur De Bané: Je propose qu'il en aille de même pour Harbourfront à Toronto, avec ses 19 millions de touristes, et

[Text]

The Chairman: What is your wish? Honourable senators, do you agree with the recommendations of Senator Carney and Senator Kelly?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Carney: To be clear, it is Senator Kelly's recommendation.

The Chairman: I will ask the clerk to draft something and show it to you before finalizing it.

Is there any other question before accepting this report to the Senate?

Senator Kelly, do you recommend reporting this without amendment but with these two recommendations?

Senator Kelly: I so move.

The Chairman: Do you agree, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The last point was the matter of the future business of the Committee. If you are agreeable, I believe that the steering committee should meet and decide how to proceed for the pre-study of the four bills which were authorized yesterday in the Senate. At the first appropriate date, with due notice, we will ask you for a full committee and we will report to the committee. Is that agreeable, honourable senators?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Kelly: Very good. I hope you underline the importance of having the whole committee play a role in vetting the recommended witnesses. It is an important task.

The Chairman: Yes, I think it is necessary, and we will do so. We have time to do that. So thank you very much. If there is no other business, can we have a motion to adjourn?

Senator Kelly: I so move.

The Committee adjourned.

[Traduction]

qu'on dise que ce lieu touristique doit promouvoir l'image du Canada.

Le président: Qu'en pensez-vous? Honorables sénateurs, vous êtes d'accord avec les recommandations du sénateur Carney et du sénateur Kelly?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Carney: Précisons qu'il s'agit de la recommandation du sénateur Kelly.

Le président: Je vais demander au greffier de rédiger quelque chose et de vous le soumettre avant d'en faire un texte définitif.

Y a-t-il d'autres questions avant que nous acceptions ce rapport au Sénat?

Sénateur Kelly, vous recommandez que nous fassions rapport de ce projet de loi sans amendement mais avec ces deux recommandations?

Le sénateur Kelly: Oui.

Le président: Vous êtes d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Il ne nous reste plus que la question des travaux futurs. Si vous le voulez bien, je pense que le mieux serait que le comité directeur se réunisse pour décider de la façon de procéder pour l'étude préliminaire des quatre projets de loi autorisés hier au Sénat. Dès la première occasion, en vous donnant dûment préavis, nous convoquerons une réunion du Comité complet et nous lui présenterons un rapport. Etes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Kelly: Parfait. J'espère que vous insistez sur l'importance de la participation du Comité tout entier à la sélection des témoins recommandés. C'est une tâche importante.

Le président: Oui, je pense que c'est nécessaire et nous le ferons. Nous avons le temps. Merci beaucoup. S'il n'y a pas d'autres questions, avons-nous une motion d'ajournement?

Le sénateur Kelly: Je le propose.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Douglas Patriquin, Assistant Secretary, Crown Corporations Directorate, Joint with the Treasury Board, Secretariat and Department of Finance;

Mr. Brian McCauley, Transport, Property & Programs, Crown Corporations Directorate Joint with the Treasury Board, Secretariat and Department of Finance.

Du ministère des Finances:

M. Douglas Patriquin, secrétaire adj., Direction générale des sociétés d'État, Relève à la fois du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère des Finances;

M. Brian McCauley, Transports, Biens Immobiliers et Programmes, Direction générale des sociétés d'État, Relève à la fois du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère des Finances.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du Commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Thursday, November 14, 1991

Le jeudi 14 novembre 1991

Issue No. 2

Fascicule n° 2

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Pre-study of Bills C-4, C-19, C-28, and C-34
pertaining to the reform of financial institutions

Étude préalable des projets de loi C-4, C-19, C-28 et
C-34 relatifs à la réforme des institutions financières

WITNESSES:

(See back cover)



TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*
The Honourable Michael Kirby, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

De Bané	Nurgitz
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
MacDonald F.	Simard
Macquarrie	Sylvain
*Murray	Thériault
(or Lynch-Staunton)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator F. MacDonald substituted for that of the Honourable Senator Kelly (November 14, 1991)

The name of Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Carney. (November 14, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras
Vice-président: L'honorable sénateur Michael Kirby

et

Les honorables sénateurs:

De Bané	Nurgitz
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
MacDonald F.	Simard
Macquarrie	Sylvain
*Murray	Thériault
(ou Lynch-Staunton)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur F. MacDonald substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly (le 14 novembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Carney. (le 14 novembre 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, October 23, 1991:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lynch-Staunton, seconded by the Honourable Senator Atkins.

That the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-28, An Act respecting insurance companies and fraternal benefit societies, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-34, An Act to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-4, An Act to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-19, An Act respecting banks and banking, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate,

The question was put on the motions.

* * *

Therefore the motions were adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 23 octobre 1991:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lynch-Staunton, appuyée par l'honorable sénateur Atkins.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-28, Loi concernant les sociétés d'assurances et les sociétés des secours mutuels, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-34, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et comportant des mesures connexes et corrélatives, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-4, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-19, Loi sur les banques et les opérations bancaires, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

Les motions sont mises aux voix.

* * *

En conséquence les motions sont adoptées.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 14, 1991
(3)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:06 a.m. in Room 257-S, the East Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Haidasz, Kirby, F. MacDonald, Macquarrie, Poitras, Simard, Sylvain and Thériault. (8)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Also in attendance: From the Library of Parliament's Research Branch: Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division; Ms. Nathalie Poithier, Research Officer.

*Witnesses:**From the Department of Finance:*

Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;
Mr. Tom Kane, Director, Financial Institutions Legislative Reform Task Force;
Mr. John Jason, Chief, Financial Institutions Legislative Reform Task Force;
Ms. Louise R. Pelly, legal adviser.

From the Trust Companies Association of Canada:

Ms. Margaret Eckenfelder, senior policy analyst.

From the Canadian Life and Health Insurance Association:

Mr. Mark R. Daniels, President;
Mr. Jean-Pierre Bernier, legal adviser.

From the Canadian Co-operative Credit Society:

Mr. Bill Knight, Director, Governmental Affairs;
Ms. Carole Robbins, legal adviser.

From the Canadian Institute of Actuaries:

Mr. Paul McCrossan, President.

Pursuant to its Order of Reference of October 23, 1991, the Committee gave consideration to the proposed legislation on reform of Canada's financial institutions.

Mr. Nick Le Pan, of the Department of Finance, made a statement and answered questions.

Ms. Margaret Eckenfelder, of the Trust Companies Association of Canada, made a statement and answered questions.

At 12:12 p.m., the Committee recessed until 1:00 p.m.

At 13:11 p.m., the Committee resumed sitting.

Mr. Mark R. Daniels, of the Canadian Life and Health Insurance Association, made a statement and he and his colleague answered questions.

The Honourable Senator Michael Kirby took the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 14 NOVEMBRE 1991
(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, se réunit aujourd'hui à 9 h 06, dans la pièce 257-S, Édifice de l'est, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Haidasz, Kirby, F. MacDonald, Macquarrie, Poitras, Simard, Sylvain, et Thériault. (8)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Poithier, attachée de recherche.

*Témoins:**Du ministère des Finances:*

M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier;
M. Tom Kane, directeur, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières;
M. John Jason, chef, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières;
M^{me} Louise R. Pelly, conseillère juridique.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:

M^{me} Margaret Eckenfelder, analyste des politiques senior.

De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.:

M. Mark R. Daniels, président;
M. Jean-Pierre Bernier, conseiller juridique.

De la Société canadienne de crédit coopératif:

M. Bill Knight, directeur, Affaires gouvernementales;
M^{me} Carole Robbins, conseillère juridique.

De l'Institut canadien des actuaires:

M. Paul McCrossan, président.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 23 octobre 1991, relativement à la législation sur la réforme des institutions financières fédérales.

M. Nick le Pan, du ministère des Finances, fait une déclaration et répond aux questions.

M^{me} Eckenfelder, de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 13 heures.

À 13 h 11, le Comité reprend ses travaux.

M. Mark R. Daniels, de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, fait une déclaration et lui et son collègue répondent aux questions.

L'honorable sénateur Michael Kirby occupe le siège de la présidence.

Mr. Bill Knight, of the Canadian Co-operative Credit Society, made a statement and answered questions.

Mr. Paul McCrossan, of the Canadian Institute of Actuaries, made a statement and answered questions.

The Committee agreed to invite the senior officials of the Department of Finance to be present at the *in camera* meeting scheduled for Friday, November 15, 1991, at 3:00 p.m.

At 3:45 p.m., the Committee adjourned proceedings until Friday, November 15, at 9:00 a.m.

ATTEST:

M. Bill Knight, de la Société canadienne de crédit coopératif fait une déclaration et lui et sa collègue répondent aux questions.

M. Paul McCrossan, de l'Institut canadien des actuaires, fait une déclaration et répond aux questions.

Le Comité convient d'inviter les hauts fonctionnaires du ministère des Finances à être présents lors de la réunion à huis clos prévue le vendredi 15 novembre 1991, à 15 heures.

À 15 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au vendredi 15 novembre à 9 heures.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 14, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred the subject matter of Bill C-4, to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters; Bill C-19, respecting banks and banking; Bill C-28, respecting insurance companies and fraternal benefit societies; and Bill C-34, to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters, met this day at 9:00 a.m. to consider the subject matter of the bills.

Senator Jean-Marie Poitras (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This is a meeting of the Senate Banking, Trade and Commerce Committee which has been authorized by the Senate to pre-study four bills. The four bills are Bill C-4, Bill C-19, Bill C-28 and Bill C-34. As usual, there will be a brief presentation and I hope that there will be ample time for questions from senators.

I would like to present to members of the committee our Clerk, Mr. Serge Pelletier, and our senior researcher, Mr. Gerry Goldstein, who is from the Library of Parliament. He will introduce our other researcher.

Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, Library of Parliament: I would introduce Ms. Nathalie Pothier.

The Chairman: Appearing this morning is Mr. Nicholas Le Pan, who will introduce his colleagues.

Thank you for coming, Mr. Le Pan. We need your help. There will certainly be many questions for you, I am sure. I would ask you to present your colleagues.

Les questions peuvent être posées aussi bien en français qu'en anglais, si je comprends bien, vous acceptez monsieur Le Pan?

Mr. Nicholas Le Pan, Assistant Deputy-Minister, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: Thank you, Mr. Chairman.

On my left is Louise Pelly of the law firm Stikeman, Elliott. She was for a long time on interchange with us, and in particular was assisting us with the preparations of the deposit-taking statutes. She has remained to help us from time to time during the phase of parliamentary consideration of these bills. On my right is John Jason, who is also a special adviser to me, on interchange. To his right is Tom Kane, who is the Director of the Financial Institutions Legislative Reform Task Force within my branch of the Department of Finance. Mr. Kane has been doing the main work over the past eight or ten months related to the preparation of the insurance and cooperatives bills in particular, and in assisting Parliament in its consideration.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 14 novembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été déferée l'étude de la teneur des projets de loi C-4, *Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives*; C-19, *Loi sur les banques et les opérations bancaires*; C-28, *Loi concernant les sociétés d'assurances et les sociétés de secours mutuels*; et C-34, *Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et comportant des mesures connexes et corrélatives*, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier ces projets de loi.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (président) occupe le fauteuil.

Le président: Le Comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui parce que le Sénat l'a autorisé à procéder à une pré-étude de quatre projets de loi, le C-4, le C-19, le C-28 et le C-34. Comme d'habitude, nous entendrons d'abord un bref exposé, après quoi les sénateurs devraient avoir tout le temps voulu pour poser des questions.

Je voudrais présenter aux membres du Comité notre greffier, M. Serge Pelletier, et notre attaché de recherche principal, M. Gerry Goldstein, de la Bibliothèque du Parlement. Il va nous présenter sa collègue.

M. Gerry Goldstein, chef de la Division de l'économie, Bibliothèque du Parlement: Je vous présente Nathalie Pothier.

Le président: Nous entendrons ce matin M. Nicholas Le Pan, qui va nous présenter ses collègues.

Je vous remercie de votre venue, monsieur Le Pan. Nous avons bien besoin de votre aide. Je suis sûr que nous aurons beaucoup de questions à vous poser. Je vous prierais de nous présenter vos collègues.

I guess questions will be asked either in French or in English; is that fine with you, Mr. Le Pan?

M. Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier: Merci, monsieur le président.

J'ai ici à ma gauche Louise Pelly, du cabinet d'avocats Stikeman, Elliott. Elle travaille depuis longtemps avec nous à la préparation des projets de loi, et nous a aidés particulièrement pour les dispositions sur les institutions acceptant des dépôts. Elle a continué à nous aider à l'occasion pendant l'étude des projets de loi par le Parlement. Je vous présente également John Jason, à ma droite, qui est aussi mon conseiller spécial dans le cadre d'un programme d'échange. À sa droite se trouve Tom Kane, le directeur du Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières, qui relève de mon secteur du ministère des Finances. C'est M. Kane qui a effectué la majeure partie du travail, au cours des huit ou dix derniers mois, pour la préparation des projets de loi sur les sociétés d'assurances et les coopératives, en particulier, et pour l'examen parlementaire de ces textes législatifs.

[Text]

Mr. Chairman, this morning I sent to the Clerk a two and a half page point form document that I would propose to speak from for some 10 or 15 minutes. It is a summary of the status of these bills. It is entitled "Financial Institutions Legislative Reform Package Notes for Meeting of Senate Banking and Finance Committee".

Mr. Chairman, the first area I would address involves the general objectives of this package. It is, of course, a significant alteration and modernization of the legislation applicable to federally-incorporated financial institutions, including banks, insurance companies, certain cooperatives and credit societies that are either regulated federally or ought to be regulated federally, as well as federally-incorporated trust companies.

The objectives of the reform are essentially threefold: The first is to benefit consumers, depositors and policy holders by providing stronger prudential rules, more disclosure and competition. To benefit institutions, more lines of business are being opened up for all the various pillars, if I may use that phrase.

I emphasize that this package is a package that has been put together and looked at as a package. It is not the case that any one part of the sector has achieved fully all the aims that it may have had. There is an opening up of more lines of business provided for all pillars, but it is a package that we have tried to put together in a way that provides benefits to all. However, no one has obtained absolutely everything that they initially desired, although we believe it is fair and reasonable among all the pillars.

This is, of course, modernized legislation, which I think is of particular importance to the trust and insurance industries whose statutes have not been revised in any fundamental way for some 60 or 70 years. That is in contrast with the banking statutes which, as this committee well knows, have been revised roughly every 10 to 15 years.

The third objective of this reform package is to provide a good basis for federal-provincial harmonization, particularly in the area of trust company legislation upon which this committee has commented in the past concerning the difficulties inherent in shared jurisdiction, overlap and duplication.

I would like to comment on what we believe the impact of this package is in relation to enhanced competitiveness. As I have indicated before, a variety of new lines of business possibilities are provided. That includes such matters as consumer and commercial lending powers for non-bank financial institutions, trust and insurance companies, as well as expanded opportunities in the area of information services and merchant banking via subsidiaries for a range of the various pillars. As well, there are expanded cross-ownership possibilities, such as banks being able to acquire trust companies and to be in the trust business in that fashion; and insurance companies having deposit-takers, subsidiaries or affiliates.

[Traduction]

Monsieur le président, j'ai envoyé ce matin au greffier un plan de quatre pages dont je vais m'inspirer pour mon exposé de dix ou quinze minutes. Il s'agit d'un résumé de l'état des projets de loi, intitulé «Réforme de la législation des institutions financières — Notes pour une présentation devant le Comité sénatorial des banques et du commerce».

Monsieur le président, je voudrais d'abord parler des objectifs généraux de cette réforme. Il s'agit bien sûr d'une modification et d'une modernisation importantes de la législation portant sur les institutions financières constituées au niveau fédéral, ce qui inclut les banques, les sociétés d'assurances, certaines coopératives et sociétés de crédit qui sont visées par la réglementation fédérale ou qui devraient l'être, ainsi que les sociétés de fiducie de niveau fédéral.

Cette réforme vise essentiellement trois objectifs. Elle doit tout d'abord profiter aux consommateurs, aux déposants et aux souscripteurs en assurant des règles de prudence plus strictes, une meilleure divulgation et une concurrence accrue. Dans l'intérêt des institutions, les divers piliers, si vous me permettez l'expression, pourront diversifier leur activité dans des domaines plus nombreux.

Je tiens à souligner que ces projets de loi forment un tout; c'est ainsi qu'ils ont été conçus, et c'est ainsi qu'ils faut les étudier. Aucun des piliers du secteur n'a atteint tous les buts qu'il aurait pu se fixer. Tous pourront diversifier leur activité, mais nous avons essayé de proposer un ensemble profitable pour tous. Aucun n'a obtenu absolument tout ce qu'il désirait à l'origine, mais nous pensons qu'il s'agit de mesures justes et raisonnables pour tous les piliers.

Il s'agit bien sûr de mesures de modernisation de cette législation, ce qui est particulièrement important selon moi pour les sociétés de fiducie et d'assurances, régies par des lois qui n'avaient pas été modifiées en profondeur depuis soixante ou soixante-dix ans, contrairement aux lois sur les banques, qui, comme vous le savez très bien, sont révisées à peu près tous les dix ou quinze ans.

Le troisième objectif de cette réforme globale consiste à assurer une bonne base pour l'harmonisation des lois fédérales et provinciales, particulièrement celles qui touchent les sociétés de fiducie; le Comité avait d'ailleurs déjà souligné à ce sujet les difficultés inhérentes au partage des compétences, aux chevauchements et aux doubles emplois.

J'aimerais vous exposer les répercussions que ces projets de loi devraient avoir d'après nous sur l'amélioration de la compétitivité. Comme je l'ai déjà dit, les institutions pourront se lancer dans de nouvelles sphères d'activité. Par exemple, les institutions financières non bancaires, les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurances, seront autorisées à consentir des prêts à la consommation et des prêts commerciaux; en outre, divers piliers disposeront de possibilités plus nombreuses dans les domaines des services d'information et des services bancaires d'investissement, par l'entremise de leurs filiales. Les possibilités de propriété réciproque seront également augmentées, les banques pouvant désormais acquérir des sociétés de fiducie et offrir par conséquent des services de ce type; enfin, les sociétés

[Text]

Some parts of this sector will have expanded powers in what I might call non-financial institution subsidiaries. When I say some will have those powers, I point out that there are differences now in the existing statutes in the extent to which a financial institution of one type or another may be into non-financial businesses. There has been an attempt here to rationalize that and to make it more equitable between the various parts of the sectors. In this way, for example, there is provision of possibilities for real estate subsidiaries, real estate management companies and brokerage companies in certain areas that were not possible before. There is an equalling out in that kind of way.

I would emphasize that the Canadian Cooperative Credit Society, and I think four or five of the provincial central cooperatives, have opted to come under the federal statute as well. This will allow them to obtain significant benefits with respect to broader business opportunities in a fashion similar to some of the aspects I have just talked about. However, a number of aspects of Bill C-34 have been altered for the cooperatives from those which apply to other pillars in order to recognize the unique circumstances of cooperatives. I refer to matters involving their ownership structure and their different structures of governance.

There are other significant measures that I would draw to the attention of the committee which, again, I think are important for this sector and which are a factor coming out of the modernization of legislation. In a number of areas we have moved to provide what are called natural person powers. In a number of the existing statutes the business powers that are provided to an institution are limited to what is essentially laid out in the statute. Natural person powers refers to the ability of an institution to have the powers of a natural person to do and to undertake anything that is possible for a corporate entity to do, unless it is otherwise prohibited. That is important in terms of providing flexibility on an ongoing basis for a number of the pillars which have not had natural person powers in the past.

We have new capital-raising measures for insurance companies, both with respect to debt and equity capital. Of course, the issue of demutualization has been addressed as well, at least in a preliminary way in the statute, although, as I will indicate in a few moments, it is something we think we need to come back to.

Insurance networking restrictions are an area about which there has been a great deal of comment. A great deal of work has gone into crafting those provisions. There has been much discussion and debate between the various pillars about exactly how those restrictions ought to operate. Again, we have spent an immense amount of time going through the various issues trying to obtain a restriction related to the government's policy that banks and other deposit-taking institutions not be able to retail insurance, and that target marketing possibilities be limited.

[Traduction]

d'assurances pourront avoir des filiales ou des affiliés autorisés à accepter des dépôts.

Certains piliers jouiront en outre de pouvoirs accrus grâce à ce que nous appelons les filiales non financières. A ce propos, je tiens à souligner que les lois actuelles établissent certaines distinctions au sujet des services non financiers que peuvent offrir les divers types d'institutions financières. Nous avons tenté ici de rationaliser cela et d'assurer une plus grande équité entre les divers piliers. Ainsi, la création de filiales s'occupant de transactions immobilières, par exemple des sociétés de gestion et de courtage, sera désormais possible dans certains domaines où ce n'était pas le cas jusqu'ici. En ce sens, il y a une nouvelle égalité entre les divers piliers.

Je vous signale que la Société canadienne des coopératives de crédit, ainsi que quatre ou cinq des coopératives provinciales centrales, ont décidé de se soumettre elles aussi aux lois fédérales. Cette décision leur permettra de profiter d'avantages importants en ce sens qu'elles pourront étendre leurs champs d'activité à certains des domaines que je viens de mentionner. Cependant, le projet de loi C-34, qui porte sur les coopératives, diffère par certains aspects des projets de loi s'appliquant aux autres piliers afin de tenir compte de la situation particulière des coopératives. Je veux parler notamment de questions relatives à la structure de leur capital social et à leurs mécanismes d'administration.

Je voudrais également attirer votre attention sur un certain nombre de mesures qui sont importantes pour le secteur, d'après moi, et qui découleront de cette réforme. Nous avons décidé d'accorder à certaines institutions les pouvoirs des personnes physiques. Dans certaines lois existantes, les pouvoirs commerciaux dévolus aux institutions sont limités à ce qui est prévu dans la loi. Les pouvoirs des personnes physiques leur permettront au contraire de disposer de tous les pouvoirs accordés normalement aux personnes physiques, c'est-à-dire d'entreprendre tout ce qu'une entité constituée peut faire, à moins d'interdiction expresse. C'est important pour donner plus de latitude à un certain nombre de piliers qui ne disposaient pas des pouvoirs des personnes physiques dans le passé.

Les sociétés d'assurances sont maintenant habilitées à réunir des capitaux, tant par emprunt que par émission d'actions. La question de la démutualisation a bien sûr été étudiée également, du moins de façon préliminaire, même si, comme je vais vous l'expliquer bientôt, il faudra y revenir.

Les restrictions sur l'établissement de réseaux dans le secteur des assurances ont soulevé de nombreux commentaires. La rédaction des dispositions sur le sujet a donc demandé beaucoup de travail. Les divers piliers ont discuté longuement de la manière exacte dont ces restrictions devraient être appliquées. Encore une fois, nous avons passé énormément de temps à étudier les divers aspects de la question, pour essayer d'en arriver à des restrictions compatibles avec la politique gouvernementale qui interdit aux banques et aux autres institutions acceptant des dépôts de vendre de l'assurance, et qui limite les possibilités de définition de marchés-cibles.

[Text]

We have spent an immense amount of time related to that general policy in crafting these bills and associated draft regulations which have been published. We think it is reasonable and that it does the job in a way that provides reasonable certainty that there will not be unfair advantages to deposit-taking institutions related, for example, to their use of customer information. Yet, some further opportunities will be provided, as I indicated, for marketing with respect to credit cards and those kinds of things. Our sense is that the balance that we have struck between the various interests is a reasonable one. It is a balance upon which we have spent an immense amount of time trying to fine-tune.

Moving on to the second page of my document, there is, of course, a general networking ability for financial institutions. We expect to see more of networking arrangements. The prudent portfolio principle replaces the specific rules on limiting investments. We think that will provide further flexibility for a range of these financial institutions. I have already talked about the modernized legislation for trust and insurance firms in particular.

I emphasize again that we believe this is a compromise package. My minister has indicated that he thinks it is a pragmatic approach. "Pragmatic" has become a catchword for us. We have tried in a number of areas to develop a package that may not in all cases be one theory uniformly applied across all sectors. We have tried to take account of the fact that the various pillars come from different places, have different abilities, different experiences and different histories. Therefore, it would be wrong to try in all circumstances to provide precisely equal rules to apply across all pillars. That has been the case with respect to ownership policy in particular where we have adopted a pragmatic ownership policy. It is also the case in a number of other areas.

For example, we believe that as a result of this package there will remain in a number of significant ways distinct pillars, if you will. For example, banks have not been provided with the ability to have in-house powers, powers inside the bank to deal with trust business. We have proposed some limitations related to the deposit-taking abilities of insurance companies because we believe that insurance companies will fundamentally remain insurance companies, although they will have expanded powers. They will not be involved directly in the full-blown intermediary business per se. There are similar limits regarding the deposit powers of insurance companies. Again, we think that is reasonable because while we are expanding business opportunities, there is, at least at this point, significant benefit for industry and consumers.

However, going one further step to erase all the differences that exist between these types of institutions would raise a number of other thorny issues. These are issues which, perhaps, should be re-visited at some point, and we are prepared

[Traduction]

Nous nous sommes attardés très longuement sur cette politique générale au moment de la rédaction de ces projets de loi et des projets de règlement qui ont été publiés en vue de leur application. Nous croyons que cette politique est raisonnable et qu'elle garantit avec une certitude relative que les institutions acceptant des dépôts ne seront pas indûment désavantagées en ce qui concerne par exemple l'usage qu'elles font de l'information relative à leurs clients. Cependant, elles disposeront de nouveaux moyens de commercialiser leurs produits, comme je l'ai dit, en ce qui concerne notamment les cartes de crédit. D'après nous, l'équilibre que nous avons établi entre les intérêts des divers piliers est raisonnable. Il nous a fallu bien des discussions et des accommodements pour y arriver.

A la deuxième page de mon document, j'explique que les institutions financières auront bien sûr des pouvoirs généraux dans le domaine de l'établissement de réseaux. Nous nous attendons à ce qu'il y ait davantage d'ententes à ce sujet. Le principe de la prudence dans la gestion de portefeuille remplace les anciennes règles plus précises limitant les investissements. Nous pensons que cette mesure donnera une latitude accrue à plusieurs de ces institutions financières. J'ai déjà parlé de la mise à jour de la législation portant sur les sociétés de fiducie et sur les sociétés d'assurances en particulier.

Je tiens à souligner encore une fois que cette nouvelle législation constitue selon nous un compromis qui, d'après le Ministre, découle d'une façon pragmatique de voir les choses. Et d'ailleurs, le terme «pragmatique» revenait sans cesse dans nos conversations. Nous avons essayé de mettre au point une série de mesures, dans divers domaines, qui ne reflètent pas nécessairement l'application uniforme d'une même théorie à tous les piliers. Nous avons essayé de tenir compte du fait que les divers piliers ont des origines différentes, des compétences différentes, des expériences différentes et des antécédents différents. Il serait par conséquent mal inspiré de tenter d'édicter des règles strictement égales pour tous. C'est le cas en particulier de la politique en matière de propriété, où nous nous sommes laissé guider avant tout par le sens pratique. C'est également le cas dans un certain nombre d'autres domaines.

Nous croyons par exemple que, par suite de l'adoption de ces projets de loi, les piliers resteront tout à fait distincts à bien des égards. Par exemple, les banques n'auront pas de pouvoirs de fiducie internes, c'est-à-dire qu'elles ne seront pas autorisées à offrir elles-mêmes des services de fiducie. Nous avons proposé certaines limites quant aux pouvoirs qu'auront les sociétés d'assurances d'accepter des dépôts parce que nous croyons que celles-ci vont fondamentalement continuer à s'occuper d'assurances, même si elles disposeront de pouvoirs accrus. Elles ne pourront pas offrir toute la gamme des services d'intermédiaires. Il existe des limites semblables quant aux pouvoirs de dépôt des sociétés d'assurances. Encore là, nous pensons que ces restrictions sont raisonnables parce que, malgré la diversification des champs d'activité de ces sociétés, elles auront, du moins pour le moment, des avantages notables pour les institutions et les consommateurs.

En effet, on soulèverait toutes sortes d'autres questions délicates en allant plus loin et en supprimant toutes les distinctions entre les divers types d'institutions. Ce sont là des questions qu'il faudra peut-être réexaminer en temps voulu, et nous som-

[Text]

to do that. However, in order to consolidate the gains that have been made in developing this package, and after the delay that has occurred in this general area, we think it appropriate to take the benefits that are in this package, even if they do not move fully as much as some may like. Some time should then be taken to see how the package operates and perhaps re-visit things as it becomes necessary over the next while.

I emphasize that we think that flexibility is provided. We have tried in a number of areas in this package not to be too rigid. That has a number of aspects to it. First, a number of the details concerning the key measures are in regulations. Listed in my presentation are three or four of them, ones which we think are of particular importance. I refer to the so-called merchant banking subsidiary and what exactly will be the criteria with respect to it. I raise that because it is the vehicle in which we see some further investments by financial institutions in non-financial activities. I think this committee was quite interested in that matter when it produced its report sometime ago.

At the request of a number of the financial institutions, for example, we have moved some of the rules related to corporate governance into regulations in order to provide flexibility. Parts of the insurance networking limitations are in regulations. Thus we believe that, in principle, parts are appropriately set out in the law.

With respect to demutualization, there is a general enabling provision in the insurance bill that is before the committee. However, we believe that a number of the details are appropriately left to regulations.

Last June, we put out a discussion paper as an initial attempt to elicit comments on what the form of those regulations might be. We have received a range of comments in reply. We expect to respond to those and to others who may be interested, including the House committee, which indicated to me when I was there that it would like to be involved in commenting on those regulations as they move forward. We believe there is room to do that. There is room to receive comments from a variety of sources on these key regulations. That will provide some flexibility as this package moves forward.

I also emphasize that a more regular review of the law is planned than was previously the case. All the bills before the committee envisage a review after five years from the date of proclamation. Personally, I do not believe that we contemplate the breadth of changes five years from now that are embodied in this package. This package has taken a very long time to get to where it is to-day. We think that a review earlier than the 10 years that would normally be provided in a revision of the Bank Act, for example, is appropriate. It is certainly appropri-

[Traduction]

mes prêts à le faire. Cependant, afin de consolider les gains réalisés lors de l'élaboration de ces projets de loi, et après le retard que nous avons connu, nous pensons qu'il serait bon de profiter des avantages que procure cette réforme, même s'ils ne sont pas aussi complets que certains l'auraient souhaité. Il vaudrait mieux attendre quelque temps pour savoir comment fonctionnera la réforme, quitte à rouvrir plus tard, au besoin, l'étude de certains de ses éléments.

Je vous fais remarquer que la réforme permet une certaine souplesse. Nous avons essayé de ne pas nous montrer trop rigides sur plusieurs plans, ce qui comporte un certain nombre d'aspects. Premièrement, dans bien des cas, les détails concernant les principales mesures prévues seront établis par règlement. J'ai énuméré dans mon document trois ou quatre de ces mesures, qui sont selon nous d'une importance particulière. Je veux parler de ce qu'on a appelé les filiales offrant des services bancaires d'investissement et des critères précis qui régiront leur activité. Je vous mentionne cela parce qu'il s'agit d'après nous d'un outil qui permettra aux institutions financières d'investir davantage dans des activités non financières. Je pense que le Comité a étudié cette question avec beaucoup d'intérêt quand il a produit son rapport il y a quelque temps.

A la demande d'un certain nombre d'institutions financières, par exemple, nous avons transféré dans la réglementation certaines des règles relatives à l'administration des institutions, afin de permettre une plus grande souplesse. Certaines des restrictions relatives à l'établissement de réseaux dans le domaine des assurances sont également fixées par règlement. Ainsi, du moins en principe, les éléments qui devaient être énoncés dans la loi le sont.

En ce qui concerne la démutualisation, le projet de loi sur les sociétés d'assurances dont le Comité a été saisi contient une disposition habilitante de portée générale. Cependant, nous avons jugé préférable que les détails de cette disposition soient fixés par réglementation.

Nous avons publié en juin dernier un document de travail qui devait constituer une première tentative pour recueillir des commentaires sur la forme que pourrait prendre cette réglementation. Nous avons reçu toutes sortes de réponses à ce document. Nous comptons répondre à ces commentaires et à ceux des autres intéressés, y compris le comité de la Chambre, qui m'a indiqué à l'occasion de mon passage là-bas qu'il aimerait avoir l'occasion de faire ses observations sur cette réglementation au fur et à mesure de son élaboration. Nous pensons que c'est possible. Nous sommes prêts à entendre le point de vue de diverses sources sur ces règlements essentiels. Cela nous permettra une certaine souplesse tout au long de l'évolution de cette réforme.

Je vous signale également que la législation doit être réexaminée plus régulièrement qu'avant. Tous les projets de loi soumis au Comité prévoient une révision cinq ans après la date de leur entrée en vigueur. Personnellement, je ne pense pas que nous puissions prévoir l'ampleur des changements qui se produiront d'ici cinq ans par suite de l'adoption de ces mesures législatives, dont la préparation a pris énormément de temps. Nous pensons donc qu'ils serait souhaitable de la réviser avant le délai de dix ans normalement prévu pour la révision de la

[Text]

ate for the trust and insurance industries which have not had their bill revised for more than 60 or 70 years. We also think it is appropriate for the banking industry because there may be things we will discover as a result of having this package in operation for a period of time.

We know that there are a number of issues that we have not been able to deal with here in this package. Yet, we know that there is unfinished business. I refer, for example, to the Bank Act security issue that has been outstanding since the 1980 Bank Act revision. Essentially, people were not prepared to grasp the nettle then. We have put forward some proposals, but it is not possible to come back given the time restraints. We believe that to try to deal with all or some of those further issues would jeopardize the ability to achieve this package at its present level. Therefore, we think it is reasonable to signal that we are prepared to come back a little bit more regularly than previously to deal with a select number of issues. It would seem to me that exactly how many will be determined by the events as they unfold.

I personally believe that, in an industry which is now so globalized and so fast-paced, it is unreasonable to think that one can just undertake these type of revisions and leave them for 10 or 15 years and not expect to have to deal with at least a few things in a more regular kind of way. My personal view is that a benefit of that more regular review may be that it is easier to achieve incremental changes in areas that come forward for needed improvement than it is to try to delay further and to wrap the thing up again in a whole other package. Our experience with this package, as I have said, is that it has taken a long time to get here. That is partly as a result of the debate over ownership policy; but it is also partly because this is a very detailed legislative package. It involves a fairly broad level of change, particularly in the trust and insurance industries where there have not been great changes in the legislation. There has been a lot of work necessary to move from the state the legislation was at to the state it is now at. We think that it makes sense to have a more regular review so that we do not get into the situation we were in five or seven years ago.

With respect to the delay, some of that was related to ownership policy, as I have indicated. We believe we have a pragmatic ownership policy here which closely follows what this committee recommended to the Senate in its report. A year or so ago it was urged in the joint industry submission that the government proceed with a package. It was thought, and I believe it still is, that some package along the lines of what we have here was better than keeping this thing going forever and, hence, not resolving a number of issues. As I indicated earlier, there has been a great amount of consultation with industry. That will continue in the development of regulations, particularly in the key areas about which I have spoken. I also note

[Traduction]

Loi sur les banques, par exemple. Ce serait certainement approprié dans le cas des sociétés de fiducie et des sociétés d'assurances, puisque les lois qui les régissent n'ont pas été revues depuis plus de soixante ou soixante-dix ans. Nous pensons également que ce serait souhaitable pour le secteur bancaire puisque nous découvrirons peut-être certaines choses après que ces lois auront été en vigueur pendant un certain temps.

Nous n'avons certes pas réussi à donner réponse à tout dans ces projets de loi. Nous savons qu'ils restent encore certains points à régler. Je veux parler par exemple des dispositions de la Loi sur les banques au sujet des valeurs mobilières, en suspens depuis la révision de cette loi effectuée en 1980. La vérité c'est que personne n'était prêt à prendre le taureau par les cornes à ce moment-là. Nous avons soumis certaines propositions, mais il n'est pas possible de nous y attarder à cause du peu de temps dont nous disposons. Nous pensons que nous pourrions mettre en danger l'adoption des projets de loi déjà soumis si nous essayons de régler ces questions en suspens, ne serait-ce qu'en partie. Par conséquent, nous croyons qu'il est raisonnable de souligner que nous sommes prêts à revenir devant vous un peu plus régulièrement qu'avant pour essayer de régler certaines questions particulièrement importantes. Il me semble que c'est la suite des événements qui déterminera le nombre exact de ces questions.

Je crois personnellement que, dans un secteur aussi mondialisé et aussi changeant, il n'est pas raisonnable de s'attendre à pouvoir espacer les révisions de ce genre de dix ou quinze ans sans avoir à s'occuper de façon plus régulière d'au moins certains aspects. Je suis d'avis que ces examens plus fréquents pourraient faciliter l'adoption de changements graduels dans des domaines où l'amélioration est nécessaire, plutôt que d'attendre davantage et de tenter de rassembler le tout encore une fois dans une nouvelle réforme globale. Comme je l'ai dit, nous avons mis beaucoup de temps pour en arriver aux projets de loi que nous avons sous les yeux, en partie en raison du débat sur la politique en matière de propriété, mais également parce qu'il s'agit d'un train de mesures législatives très détaillées. Elles amèneront des changements assez vastes, particulièrement dans les secteurs des sociétés de fiducie et des sociétés d'assurances, où les lois n'avaient pas changé beaucoup. Il a fallu beaucoup de travail pour en arriver à ces projets de loi, à partir des lois antérieures. Nous pensons qu'il serait bon de procéder à des examens plus réguliers afin de ne pas nous retrouver plus tard dans la même situation qu'il y a cinq ou sept ans.

En ce qui concerne le retard, comme je l'ai dit tout à l'heure, il est dû en partie au débat sur la politique en matière de propriété. Nous estimons avoir adopté à ce sujet une politique pragmatique très proche des recommandations que le Comité avait soumises au Sénat dans son rapport. Il y a un an environ, dans un mémoire commun, les divers types d'institutions financières demandaient instamment au gouvernement de proposer une réforme globale. On estimait alors, comme c'est d'ailleurs encore le cas, si je ne m'abuse, qu'une réforme semblable à celle qui nous est proposée aujourd'hui était préférable à une prolongation indéfinie du débat à ce sujet, ce qui empêcherait de résoudre un certain nombre de problèmes. Comme je l'ai

[Text]

that related to the delay we are up against a situation where, at the moment, the bank charter is following the one-year delay. The last year expires on March 31 of the coming year.

As I have indicated, there has been a considerable response to industry concerns. We have made something in the order of 445 amendments to this package. A number of them are very technical. They were presented between the various times that the bills were introduced initially. In some cases the bills were re-introduced because of prorogation, et cetera. In other cases amendments were introduced as part of the parliamentary consideration which has already occurred. Other amendments were introduced as a result of the industry submissions that we have received.

The more important amendments which I would like to draw to the attention of the committee are listed. Until relatively recently there were limitations in the bill on the ability of financial institutions to enter into joint venture arrangements. Those have been removed to allow joint venture arrangements with fewer in-control positions, both domestically and internationally. We think that is quite important. However, I would note that this is an area with respect to which we do propose that regulations be developed related to the criteria that would apply for such joint venture arrangements. We believe there have been some legitimate concerns about how such arrangements can operate. However, we have amended the law to permit those kinds of arrangements which, from the government's perspective, is a clear signal that we want to see such arrangements in place.

We have provided more flexibility in the corporate governance regime across all the sectors. It is an important area which, historically, has been of concern. Again, I think we have gone a long way in that regard. There may need to be some further alterations over time, but in a number of areas we have the flexibility to do that.

With respect to the networking area, there were concerns expressed about the relationship of the ability to network with the prohibitions in the Competition Act against agreements. I think we have solved that problem. It was of major concern to a number of institutions. Those concerns were part of the joint industry submission. Indeed, in the summer for the first time in a long time, we saw all the joint industry groups come together with a submission concerning their major points. We think we have been able to accommodate a fair number of those points, although not all, as I will come to in a moment.

We have signalled in the law that we are prepared to see more flexibility to process data outside Canada. This has been a long-standing irritant in the banking sector. It is also impor-

[Traduction]

déjà dit, le secteur a été longuement consulté. Cette consultation se poursuivra d'ailleurs pendant l'élaboration de la réglementation, particulièrement dans les secteurs clés que j'ai mentionnés. Je vous signale également, toujours à propos de ce retard, que les chapitres relatifs aux banques sont eux aussi en retard d'un an. Ceux de l'année écoulée expirent le 31 mars prochain.

Comme je l'ai dit, nous avons donné suite dans une très large mesure aux préoccupations des institutions elles-mêmes. Nous avons déjà apporté quelque 445 amendements à ces projets de loi, dont certains portent sur des questions de forme. Ils ont été présentés entre les diverses étapes de l'examen des projets de loi. Dans certains cas, ceux-ci ont dû être déposés à deux reprises à cause par exemple d'une prorogation du Parlement. Dans d'autres cas, des amendements ont été apportés par suite d'un examen parlementaire, et dans d'autres encore, en réponse aux représentations des institutions.

Les amendements les plus importants, sur lesquels je voudrais attirer votre attention, sont énumérés dans mon résumé. Il n'y a pas très longtemps encore, les projets de loi limitaient les possibilités des institutions financières en matière d'investissements en participation. Ces restrictions ont été supprimées pour permettre des investissements de ce type sans prise de contrôle, tant au Canada qu'à l'étranger. Nous pensons que c'est très important. Cependant, je vous signale que c'est un des aspects qui devraient d'après nous faire l'objet d'une réglementation plus précise, au sujet des critères qui devraient s'appliquer à ces ententes d'investissements en participation. Leur fonctionnement a en effet suscité certaines inquiétudes, tout à fait légitimes d'après nous. Toutefois, nous avons modifié la loi pour permettre ces ententes, ce qui constitue, du point de vue du gouvernement, un message clair signifiant que nous souhaitons voir se réaliser des ententes de ce genre.

Nous avons assoupli les dispositions relatives à l'administration des institutions de tous les secteurs. Il s'agit d'une question importante, qui a toujours posé des problèmes. Encore une fois, je pense que nous avons accompli des progrès notables en ce sens. Il faudra peut-être de nouvelles modifications en temps et lieu, mais nous avons maintenant la latitude nécessaire pour le faire dans un certain nombre de domaines.

En ce qui concerne l'établissement de réseaux, certains observateurs ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des contradictions entre les dispositions qui s'y rattachent dans les projets de loi et celles de la Loi sur la concurrence interdisant les ententes de ce genre. Je pense que nous avons résolu ce problème, qui préoccupait grandement un certain nombre d'institutions et qu'elles avaient d'ailleurs soulevé dans leur mémoire commun. En fait, c'était la première fois depuis fort longtemps, au cours de l'été, que les différents types d'institutions se regroupaient pour soumettre un mémoire sur leurs principales préoccupations. Nous pensons avoir réussi à répondre à bon nombre de ces préoccupations, même s'il subsiste encore certains problèmes, comme je vais vous l'expliquer dans un moment.

Nous laissons entendre dans les projets de loi que nous sommes prêts à permettre plus de souplesse dans le traitement des données à l'extérieur du Canada. C'était depuis longtemps une

[Text]

tant to ensure that such ability is preserved with respect to other financial institutions. I think it will also be important to have that flexibility as we enter into trade negotiations, hopefully, in the GATT or in the North American free trade area. Other countries often allow that flexibility. If Canada does not, I think we would be open to problems in the context of those trade negotiations in financial services.

Initially, these bills did not include any provisions concerning demutualization. Therefore, any demutualization would have to occur by special act. We have made provision for that in the insurance bill and related regulations.

There are a number of changes that we looked at but which we have not supported. I have listed some of them here. Some of the issues may come out in questions, Mr. Chairman. In particular, I would note that, historically, we have spent a lot of time related to the insurance networking provisions. That is an area about which we think we have it pretty close to being right. We think that the balance is very reasonable in that area.

The *pari passu* debt for insurance companies has been something which has concerned us. There are a couple of others, such as the general confidentiality provision, with respect to which we have seen some difficulties in the past with crafting something.

Again, in the area of confidentiality of information, I personally believe, and I have so testified on a number of occasions, that the whole area of confidentiality of customer information is an area that will have to be looked at. There are a number of concerns, potentially, from the point of view of customers. We have spent a great deal of time talking with some of the consumer associations who are advocates of stronger provisions in this area. The Privacy Commissioner has views on the matter.

I also emphasize that all the pillars have been moving in a self-regulatory way to adopt codes related to their use of customer information. It is also a very complicated area. I spent a considerable period of time several years ago on a consideration of bank service charges. Matters such as disclosure and what approval one had of a customer before one charged became front and centre. I was impressed with the complexity one can get into quite quickly if one tries to regulate in detail the form and nature of disclosure and consent, for example, that has to be offered. We believe this is likely to be an issue that will need to be addressed in a serious and detailed way. For that reason we have a general regulation-making authority. We have indicated before that we do not have immediate plans to make regulations in this area, but it is an area that we think is likely to need some work. We will likely have to come back to it in a fairly detailed way.

[Traduction]

source d'irritation dans le secteur bancaire. Mais il est également important de veiller à ce que les autres institutions financières puissent conserver ces possibilités. Je pense qu'il sera important aussi de faire preuve de la même souplesse dans les négociations commerciales qui s'en viennent, que ce soit dans le cadre du GATT ou de la zone nord-américaine de libre-échange. Nombre d'autres pays ont déjà donné l'exemple. Si le Canada n'emboîte pas le pas, il s'expose selon moi à des problèmes au cours des négociations commerciales sur les services financiers.

Au départ, les projets de loi ne comprenaient aucune disposition sur la démutualisation. Par conséquent, toute mesure de ce genre aurait dû être approuvée par une loi spéciale. Nous avons donc prévu des dispositions en ce sens dans le projet de loi sur les sociétés d'assurances et dans son règlement d'application.

Nous avons étudié un certain nombre de changements que nous n'avons pas retenus par la suite. J'en ai énuméré quelques-uns ici. Certains d'entre eux seront peut-être mentionnés au cours de la période des questions, monsieur le président. En particulier, je voudrais souligner que nous avons consacré beaucoup de temps aux dispositions relatives à l'établissement de réseaux dans le secteur de l'assurance. C'est un domaine dans lequel, d'après nous, nous avons assez bien réussi. Nous pensons en être arrivés à un équilibre très satisfaisant.

La question de la dette au pair, dans le cas des sociétés d'assurances, nous posait un problème. Il y a également quelques autres questions qui nous préoccupaient, par exemple la disposition générale en matière de confidentialité, que nous avons parfois eu du mal à préciser dans le passé.

Encore une fois, en ce qui concerne le caractère confidentiel de l'information relative aux clients, je crois personnellement, comme je l'ai dit d'ailleurs à diverses reprises, que c'est une question qui mérite réflexion, parce qu'elle est susceptible de poser certains problèmes du point de vue des clients. Nous en avons discuté longuement avec certaines associations de consommateurs, qui prônent l'adoption de dispositions plus strictes à ce sujet. Le Commissaire à la protection de la vie privée a lui aussi son point de vue sur la question.

Les piliers ont adopté par eux-mêmes une certaine réglementation pour adopter des codes de déontologie sur l'utilisation d'information relative à leurs clients. C'est là aussi une question fort complexe. J'ai consacré beaucoup de temps au cours des dernières années au dossier des frais bancaires. Des questions comme la divulgation de ces frais et leur approbation par les clients avant leur imposition ont pris beaucoup d'importance dans le débat. J'ai été impressionné de constater à quel point les choses se compliquent rapidement quand on essaie de réglementer en détail la forme et la nature de l'information pouvant être divulguée, ainsi que le consentement qui doit être obtenu, par exemple. Nous estimons que cette question devra probablement être étudiée sérieusement et en détail. C'est pour cette raison que nous avons prévu des pouvoirs généraux de réglementation. Nous avons déjà dit que nous ne prévoyons pas réglementer immédiatement dans ce domaine, mais nous pensons qu'il faudra y travailler. Nous devrons probablement y revenir à l'occasion d'un examen assez détaillé.

[Text]

Overall, Mr. Chairman, I now welcome questions on whatever areas of this package and related matters the committee would like to delve into.

I emphasize that I am very happy to be here today. The last time I was before this committee I was advised not to come back with another proposal to amend the Bank Act to delay the charter limitations. I was advised to come back with a real Bank Act and real other statutes. I am looking forward to the deliberations of this committee.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Le Pan.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, I would like to ask our witness whether the changes in the bills we are now studying affect in any way agreements contained in the Canada-U.S.A. Free Trade Act.

Mr. Le Pan: The short answer is no. These bills continue the provisions in the existing acts related to the implementation of the Free Trade Agreement. There is no further expansion of those provisions to other countries at this point.

Senator Haidasz: Clause 399 of Bill C-19 prohibits a foreigner from acquiring shares of domestic banks under certain conditions, except Americans. How do countries other than the U.S.A. view this particular discrimination?

Mr. Le Pan: To put it bluntly, other countries do not like this. We have received representations from certain European countries, in particular, related to this provision. A number of countries have approached us to say, basically, that we, Canada, should provide to them the same benefits that we have provided to the United States as part of the Free Trade Agreement, which would include removal of that 25 per cent limitation in the banking, trust and insurance areas.

It would also include the removal of the 12 per cent ceiling which is now in place in the banking area on the share of domestic assets of foreign banks. We believe that this is an area that is properly the subject of negotiations between Canada and other countries. Those negotiations are being pursued now on two fronts. Financial services is part of the Uruguay Round of trade negotiations. We have been very active in the financial services area in the GATT discussions. Whether those will be fruitful or not will depend on a number of other matters which have nothing to do with financial service, such as agricultural issues. Second, financial services is part of the North American free trade discussion, which therefore involves Mexico in particular.

We have indications from other countries in both these negotiations that they will be looking for some changes in these types of provisions. However, we think that matter would be properly considered as part of a deal as opposed to a one-off

[Traduction]

Monsieur le président, je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions sur tous les aspects de ces projets de loi et sur toutes les questions connexes que le Comité voudra bien étudier.

Je dois vous dire que je suis très heureux d'être ici aujourd'hui. La dernière fois que j'ai comparu devant votre comité, on m'avait dit de ne plus revenir avec une autre proposition destinée à modifier la Loi sur les banques qui aurait simplement eu pour effet de retarder l'adoption de limites relatives aux chartes. On m'avait conseillé alors de revenir avec des lois, et notamment une Loi sur les banques, vraiment nouvelles. J'ai donc hâte de participer aux travaux du Comité.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Le Pan.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, j'aimerais demander au témoin si les changements apportés dans les projets de loi que nous étudions aujourd'hui vont toucher de quelque façon que ce soit les accords consacrés par la Loi sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

M. Le Pan: Pour vous répondre brièvement, non. Ces projets de loi reprennent les dispositions des lois actuelles en ce qui concerne la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange. Ils ne prévoient pour le moment aucune extension de ces dispositions à d'autres pays.

Le sénateur Haidasz: L'article 399 du projet de loi C-19 interdit dans certaines conditions aux étrangers d'acquérir des actions dans les banques canadiennes, mais cette restriction ne s'applique pas aux Américains. Comment les autres pays, à part les États-Unis, voient-ils cette disposition discriminatoire?

M. Le Pan: Pour dire les choses crûment, les autres pays n'aimeraient pas cela. Nous avons reçu en particulier des représentations de certains pays européens à ce sujet. Un certain nombre de pays nous ont dit, essentiellement, que le Canada devrait leur accorder les mêmes avantages qu'aux États-Unis, dans le cadre de l'Accord de libre-échange.

Cela inclurait la suppression de la limite de 25 p. 100 fixée dans les secteurs des banques, des sociétés de fiducie et des assurances, ainsi que de l'actuel plafond de 12 p. 100 établi dans le secteur bancaire au sujet de l'actif national des banques étrangères. Nous pensons que cette question doit faire l'objet de négociations entre le Canada et les autres pays. Ces négociations se déroulent d'ailleurs actuellement sur deux fronts. Les services financiers sont visés par les négociations commerciales de l'Uruguay Round. Nous participons très activement aux discussions du GATT à ce sujet, dont le succès dépendra de diverses autres questions qui n'ont rien à voir avec ce domaine, par exemple le dossier de l'agriculture. Deuxièmement, les services financiers sont inclus dans les négociations sur la zone nord-américaine de libre-échange, auxquelles participe en particulier le Mexique.

Les autres pays qui participent aux négociations dans ces deux tribunes nous ont laissé entendre qu'ils souhaiteraient certains changements dans les dispositions à ce sujet. Nous croyons cependant que cette question devrait faire partie d'une

[Text]

specific kind of thing that we would just "give away" free, gratis.

Senator Haidasz: In the United States Senate at the present time there is a fight on with regard to allowing American banks to sell insurance. Would you comment on that? I think the measure was defeated, or rejected.

Mr. Le Pan: The U.S. government, and the U.S. Treasury in particular, proposed a fairly wide-ranging series of reforms about a year ago which, for example, would permit more conglomerate groups, such as banks, insurance firms and similar types of structures, to deal with securities firms. As well, the reforms would deal with other parts of the problems that have arisen out of the S and L issue and the deposit insurance fund being undercapitalized, et cetera. The reforms would deal also with what I would view as deficiencies in their regulatory regime, something that we have had not had in Canada. I refer to the limitation on the ability of deposit-taking institutions to branch across the country. My understanding and my information is that it is looking less and less likely that a comprehensive series of reforms will proceed in the United States this year. I think that is unfortunate.

The two comments I would make related to that area are these: I think it shows in some cases the difficulty of implementing these kind of comprehensive measures in a short period of time. The other comment I make as to why it is unfortunate is that most other countries are, in fact, moving in one way or another to allow further business opportunities, a further breakdown of the pillars. It has happened in Europe. It happened in Canada in 1987 with respect to the deposit-taking and securities business.

I talked earlier about the North American free trade arrangements. Mexico has very modern financial institutions legislation. They are, in fact, privatizing their financial institutions into a legislative structure that is very modern. It allows lots of possibilities for groups of financial institutions and cross-selling and synergy, those kinds of things. We believed, and I think the U.S. government believed, that it was important to allow their financial institutions more opportunities to undertake new lines of business in a profitable way. That was an important part of ensuring a strong and vibrant financial sector.

Another reason why I think the U.S. situation is unfortunate is that there are an immense number of relations between the Canadian and U.S. financial systems. Over the past four or five years we found that if there is no reasonable pace of change in a number of countries, that can lead to potential irritants cross-border. However, I think the fact that the U.S. looks increasingly unlikely to reform its system is no reason why we should not go ahead here. If anything, I think we had the chance to move with a number of other countries in a general trend towards a more modern, more up-to-date, less compartmentalized financial sector.

[Traduction]

entente globale plutôt que de donner lieu à des concessions à sens unique de la part du Canada.

Le sénateur Haidasz: Le Sénat américain vit actuellement un débat extrêmement houleux sur la possibilité de permettre aux banques américaines de vendre de l'assurance. Qu'en pensez-vous? Je crois que la mesure proposée en ce sens a été défaite, ou rejetée.

M. Le Pan: Le gouvernement des États-Unis, et le Trésor américain en particulier, a proposé il y a environ un an une série de réformes assez vastes qui permettraient par exemple à plus de conglomérats, notamment dans les domaines des services bancaires et des assurances, de faire affaire avec des maisons de courtage. En outre, ces réformes permettraient de régler d'autres aspects du problème découlant de l'affaire S & L, de la sous-capitalisation du fonds d'assurance-dépôts, et ainsi de suite. Elle aideraient également à combler ce qui constitue selon moi une lacune dans le régime américain de réglementation, et qui n'existe pas au Canada. Je veux parler des restrictions imposées aux institutions acceptant des dépôts au sujet de la création de succursales dans l'ensemble du pays. D'après mon interprétation et d'après l'information dont je dispose, il semble de moins en moins probable que les Américains adopteront cette année une série complète de réformes. Je trouve que c'est dommage.

Je pourrais faire deux observations à ce sujet. Je pense que cette situation montre combien il est difficile dans certains cas de faire adopter des mesures aussi générales sur une courte période. En outre, si je trouve cela dommage, c'est parce que la plupart des pays se dirigent en fait d'une façon ou d'une autre vers une diversification accrue des champs d'activité, une suppression des distinctions entre les divers piliers. C'est déjà fait en Europe. Cela s'est fait également au Canada en 1987 en ce qui concerne les services de dépôt et de courtage.

J'ai parlé de la possibilité d'une zone américaine de libre-échange. Le Mexique a une législation très moderne sur les institutions financières. Il privatise en fait ces institutions selon une structure législative très innovatrice, qui permet toutes sortes de possibilités en matière de regroupements d'institutions, d'interdistribution, de synergie et ainsi de suite. Nous pensions, comme le gouvernement américain d'ailleurs, qu'il était important de permettre aux institutions financières de se lancer dans de nouveaux champs d'activité de façon rentable. Il s'agissait là d'une mesure importante pour garantir la force et le dynamisme du secteur financier.

Je pense que c'est dommage également dans la mesure où les relations sont très étroites entre les institutions financières canadiennes et américaines. Nous nous sommes rendu compte au cours des quatre ou cinq dernières années que, si les changements ne se font pas à un rythme raisonnable dans un certain nombre de pays, cela peut entraîner des frictions outre-frontières. Cependant, ce n'est pas parce que la réforme américaine se fait de plus en plus improbable que nous devons nous retenir d'aller de l'avant ici. En fait, je pense que nous avons maintenant la chance d'emboîter le pas à d'autres pays et de suivre la tendance générale à la modernisation et au décloisonnement du secteur financier.

[Text]

I spent some time looking at the specific proposals on banking and insurance in the United States. The situation in the U.S. gets very complicated because it also involves cross-selling possibilities and the disclosure and use of information—customer information, for example. Also, it is not clear what the rules would have been ultimately. Those are issues which we have spent a lot of time addressing.

The essence of the treasury proposal was to allow possibilities for banks and insurance companies to exist within the same corporate group. That is something that, of course, already exists already in Canada. A number of trust companies and insurance companies are in the same corporate groups. We are providing to the trust companies broader banking-type powers as part of this package. That same provision also exists in a number of other countries. However, I think the level of detail to which rules and regulations would apply, either federally or at the state level, was far from being worked out in that U.S. package. They really have not had a chance to address those kinds of details on which we have spent a lot of time here. As you say, it looks as if they will not even get to the first step of allowing even a basic structure on which to start to work.

Beyond that, if there are any specific questions, I am prepared to talk more about it. We spent a lot of time trying to understand the United States system because it is important to us, and it is important to our financial institutions in terms of their access to that market.

Senator Haidasz: In view of the broadening of the business dealings of financial institutions, especially the banks, are there not some implications for the Canada Deposit Insurance Corporation? You did not mention that in your opening remarks.

Mr. LePan: That is a good question. I have a couple of comments on that. I am aware that the whole issue of deposit insurance is one on which there is a range of views. Deposit insurance is not explicitly addressed in this bill.

There have been proposals in the past to make fundamental changes in the deposit insurance system, such as movements to co-insurance and so forth, which raise substantial policy issues. This legislation, in a number of areas, permits more combining, if you will, within various different kinds of corporate groupings, and in different types of institutions. We now have a situation in which there are essentially a number of similar insurance-type vehicles around; for example, CDIC with respect to deposits. The insurance industry, both the property and casualty industries and the life insurance industry, have put in place compensation corporation plans that track the CDIC coverage but with respect to their liabilities, such as annuity liabilities, policyholder liabilities. The securities industry, of course, has the Canadian Investor Protection Fund that deals with those kinds of things. I think, from my perspective, that we will see—as we do today—different parts of, perhaps, a group that involves different financial institutions being covered by different kinds of those funds.

[Traduction]

J'ai passé un certain temps à étudier les propositions précises présentées aux États-Unis au sujet des services bancaires et des assurances. Les choses sont très compliquées là-bas parce que cela implique aussi — et on ne sait pas très bien quelles auraient été les règles en définitive — des possibilités d'interdistribution, ainsi que de divulgation et d'utilisation d'information sur les clients, par exemple. Ce sont des questions auxquelles nous avons longuement réfléchi.

Ces propositions du Trésor américain visaient essentiellement à permettre à des banques et à des sociétés d'assurances de se retrouver dans le même groupement d'entreprises, ce qui est évidemment déjà possible au Canada. Un certain nombre de sociétés de fiducie et de sociétés d'assurances font partie ici d'un même groupement. Cette réforme accorde aux sociétés de fiducie des pouvoirs plus vastes dans le domaine des services bancaires, comme c'est le cas d'ailleurs dans d'autres pays. Je pense que les mécanismes détaillés de l'application des règles et règlements, que ce soit au niveau fédéral ou dans chaque État, sont loin d'avoir été établis aux États-Unis. Les Américains n'ont vraiment pas eu le temps de se pencher sur les détails de ce genre, auxquels nous avons longuement réfléchi ici. Comme vous le dites, il semble qu'ils ne se rendront même pas à la première étape, celle de l'établissement d'une structure de base à partir de laquelle ils pourraient commencer à travailler véritablement.

Si vous avez des questions plus précises à poser à ce sujet, je suis prêt à en parler plus longuement. Nous avons travaillé longtemps à essayer de comprendre le régime américain parce qu'il est important pour nous, notamment pour que nos institutions financières puissent avoir accès au marché de ce pays.

Le sénateur Haidasz: Est-ce que la diversification des champs d'activité des institutions financières, et surtout des banques, n'aura pas des répercussions sur la Société d'assurance-dépôts du Canada? Vous n'en avez pas parlé dans vos remarques préliminaires.

M. Le Pan: Votre question est fort intéressante, et j'ai quelques commentaires à faire à ce sujet. Je sais bien que les avis sont partagés sur toute cette affaire de l'assurance-dépôts. Il n'en est pas question expressément dans ce projet de loi.

On a déjà proposé dans le passé des modifications en profondeur du régime d'assurance-dépôts, par exemple des changements dans le sens de la coassurance, qui soulèvent d'importantes questions de principe. Ce projet de loi permet des combinaisons plus nombreuses dans un certain nombre de domaines, si l'on veut, entre les divers types de groupements d'entreprises, les divers types d'institutions. À l'heure actuelle, les différents instruments dans le secteur des assurances sont essentiellement similaires. Outre la SADC, qui s'occupe des dépôts, les sociétés d'assurance incendie, accident et risques divers, ainsi que les sociétés d'assurance-vie ont mis en place des programmes d'indemnisation semblables à ceux de la SADC, mais qui s'appliquent à leurs obligations, par exemple au chapitre des rentes et des responsabilités vis-à-vis des souscripteurs. Bien sûr, dans le secteur des valeurs mobilières, le Fonds canadien de protection des épargnants s'occupe de ce genre de choses. D'après moi, il pourra arriver — comme c'est déjà le cas aujourd'hui — que des institutions financières diffé-

[Text]

I would like to spend a few moments on the potential implications of this package and of other proposals that we have not adopted regarding deposit insurance. We have been careful, to put it in a positive way, to acquire new business opportunities and subsidiaries in a number of areas. Why? Because we think it is important for that to be in a separate kind of vehicle. Whether or not, at the end of the day, in a failure situation, it would be possible to have that actually separated is a question that, I think, will only be determined in the actual event. One cannot make a general rule up front, but there is more likelihood of being able to segregate things in a failure situation if you have them in separate subsidiaries rather than all within one operating entity.

The other comment I would make is that, in a number of areas, we have received proposals to allow further business powers in-house. I suppose this is the same comment. We have not adopted those because we thought they would raise tricky issues for deposit insurance. For example, it has been put to us that we ought to allow more broad formal deposit-taking powers for insurance companies. That immediately raises the issue of the relationship between an insurance company and a bank with respect to deposit insurance. What is covered by CDIC? What is covered by the compensation corporation? That, to my mind, is an area just too complicated to resolve. So we have said that we will not allow formal deposit-taking abilities for insurance companies. If they want to be in the intermediary business and take deposits, they must have a trust company affiliate or subsidiary.

The last point I would make is that CDIC has been part of the internal group within the department and within the government that has looked at all of these matters. I think they are very comfortable with this package. They have seen a number of areas of stronger prudential rules and stronger supervisory abilities here, including the ability of the superintendent to obtain information from holding companies, which was quite important to enhancing the responsiveness, in a prudential sense, of this system. That benefits them as well as it benefits depositors, policyholders, and the system at large.

The Chairman: Supplementary to Senator Haidasz on deposit insurance, we may later on study all of these questions of deposit insurance. That situation has not been reviewed for a good many years. It would be wise for the Senate, should we so decide, as a result of these bills, to hold a special study on all these questions of structure and operation, et cetera. So this may come back later on when we will prepare our report, but I thought it important to mention right away.

[Traduction]

rentes appartenant à un même groupe soient couvertes par des fonds différents.

Je voudrais consacrer quelques minutes aux répercussions possibles de cette réforme, ainsi que des autres propositions que nous n'avons pas adoptées, sur les services d'assurance-dépôts. Nous avons veillé soigneusement, pour présenter les choses sous un angle positif, à permettre de nouveaux champs d'activité et de nouvelles filiales dans un certain nombre de secteurs. Pourquoi? Parce que nous pensons qu'il est important que les diverses activités restent distinctes. Quant à savoir si cela serait possible en réalité, dans un cas de faillite, je pense que ce sont les événements qui le diront. Il est impossible d'établir une règle générale dès le départ, mais il est plus probable que les choses puissent se faire séparément, dans un cas de faillite, s'il existe des filiales distinctes plutôt qu'une seule entité fonctionnelle.

L'autre commentaire que je veux faire, c'est que nous avons reçu dans divers domaines des propositions visant à accroître les pouvoirs internes des institutions. Je suppose que cela revient au même. Nous n'avons pas retenu ces propositions parce que nous avons pensé qu'elles soulèveraient des questions délicates au sujet de l'assurance-dépôts. Par exemple, on nous a dit que nous devrions accorder des pouvoirs accrus aux sociétés d'assurances pour leur permettre d'accepter des dépôts. Mais cela soulève immédiatement la question des liens entre les sociétés d'assurances et les banques au sujet de l'assurance-dépôts. Qu'est-ce qui serait couvert par la SADC? Qu'est-ce qui serait couvert par la société d'indemnisation? D'après moi, ces questions sont tout simplement trop compliquées à résoudre. Nous avons donc décidé de ne pas autoriser les sociétés d'assurances à accepter des dépôts. Si elles veulent offrir des services d'intermédiaires et accepter des dépôts, elles doivent le faire par l'entremise d'une société de fiducie affiliée ou d'une filiale.

Enfin, je voudrais souligner que la SADC faisait partie du groupe interne qui, au Ministère et au gouvernement, a étudié toute cette question. Je pense qu'elle est tout à fait d'accord avec cette réforme. Il y a là un renforcement des règles de prudence et des capacités de surveillance dans divers domaines, y compris la possibilité, pour le surintendant, d'obtenir de l'information des sociétés de portefeuille; ce dernier point était particulièrement important pour permettre au nouveau régime de mieux répondre aux besoins en matière de prudence. Cette mesure profite tout autant à la SADC qu'aux déposants, aux souscripteurs, et à tous les autres intéressés.

Le président: Pour compléter les questions du sénateur Haidasz au sujet de l'assurance-dépôts, je vous signale que nous examinerons peut-être plus tard tout ce dossier, qui n'a pas été révisé depuis longtemps. Il serait bon que, si nous décidons de procéder à cet examen dans le contexte de ces projets de loi, le Sénat ordonne une étude spéciale sur toutes les questions de structure, de fonctionnement et ainsi de suite. Nous y reviendrons donc peut-être au moment de la préparation de notre rapport, mais il me semblait important de le mentionner dès maintenant.

[Text]

Senator Kirby: Mr. LePan, can I ask about this document which was distributed to the committee. Are these your overheads?

Mr. LePan: I attached those to my letter to the clerk, Senator Kirby, because that is a large part of the presentation which we gave in a number of fora.

Senator Kirby: They are really good.

Mr. LePan: I thought I might need them to answer a question, so I put them in.

Senator Kirby: There is one specific point in there that I would raise. It seems to me that, from the point of view of this committee, there are several positive aspects to where we finally are, let alone that it is legislation by exhaustion and we are finally there. But on a serious note, many issues related to independent directors, to self-dealing, to the 35-per cent rule on ownership, a lot of that emanated from the original reports of this committee on the blue paper and the green paper, and I am happy about that.

I would like to ask a couple of questions related to balance because, as you said in your opening remarks and as is written in your overheads, you have essentially struck a balance among the four pillars on which obviously—whether it is a right balance or a wrong balance—is a judgment issue, and I do not really want to get into that because I think it is fairly close to where this committee has been in the past and, to that extent, is fairly pragmatic.

There are a couple of issues that surprise me. I was not surprised, though, by your rejection of—as you point out in your opening comments—networking for insurance companies. Having been around in November 1981, I understand the reluctance of the government to rile insurance agents in this country. I have seen what happens when that occurs. So I was not surprised at that, and I would not ask a policy question because I think that is a political decision, not a policy decision.

I was surprised at the non-inclusion of car leasing and of continuing to keep banks out of car leasing. My surprise was that, in fact, the automobile leasing industry in Canada is largely dominated by the credit subsidiaries of the big American automobile producers. What is the policy rationale for that?

Mr. LePan: That is a fair question. About a year and a half ago, when we put together the basic policy package, we did review this issue again. There had been, as committee members may know, a number of submissions on this issue and a number of studies commissioned by the various interests involved. Without getting into the details, my own impression is that, at the end of the day, it is not quite as simple as the characterization that you have just talked about. There have been a variety of proposals on the table that would say, why not allow banks into this, that, or the other part? For example, there were suggestions, why not allow banks into fleet leasing because that is the big part of the market and that is the area

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Monsieur Le Pan, j'aimerais vous poser une question sur le document distribué au Comité. Est-ce vous qui avez préparé ces transparents?

M. Le Pan: Je les ai joints à ma lettre au greffier, sénateur Kirby, parce qu'il s'agit d'un élément important de l'exposé que nous avons présenté dans diverses tribunes.

Le sénateur Kirby: C'est vraiment très bien fait.

M. Le Pan: J'ai pensé qu'ils pourraient m'être utiles pour répondre aux questions; c'est pour cela que je les ai inclus.

Le sénateur Kirby Il y a là un point en particulier que j'aimerais soulever avec vous. Il me semble que le Comité est très satisfait d'en être arrivé où nous en sommes, ne serait-ce que parce qu'on a fini par avoir tout le monde à l'usure! Mais blague à part, il y a bien des éléments rattachés à l'indépendance des administrateurs, aux opérations avec apparentés, à la règle des 35 p. 100 relative à la propriété, par exemple, qui émanent des rapports originaux produits par le Comité au sujet du Livre bleu et du Livre vert, et j'en suis très heureux.

Je voudrais vous poser quelques questions sur l'équilibre que vous avez atteint. Comme vous l'avez dit dans vos remarques préliminaires et comme on peut le voir sur vos transparents, vous avez en gros rétabli l'équilibre entre les quatre piliers qui, de toute évidence... Je ne me hasarderai pas ici à porter un jugement de valeur sur cet équilibre parce que je pense qu'il est assez proche de ce que le Comité a déjà recommandé et que, en ce sens, il est plutôt pragmatique.

Il y a quelques éléments qui m'étonnent, mais pas le fait que vous ayez rejeté — comme vous l'avez souligné dans votre déclaration préliminaire — l'établissement de réseaux pour les sociétés d'assurances. J'étais ici en novembre 1981 et je comprends que le gouvernement n'ait pas voulu se mettre à dos tous les agents d'assurances du pays. J'ai vu ce qui pouvait en résulter. Je ne suis donc pas étonné de cette décision, et je n'ai pas l'intention de vous poser de question sur le principe de la chose parce que je pense qu'il s'agit d'une décision politique, et non d'une question de principe.

J'ai toutefois été étonné de constater que les opérations de crédit-bail automobile n'étaient pas incluses et que les banques n'étaient toujours pas autorisées à se livrer à ce genre d'opérations. Si cela m'a surpris, en fait, c'est parce que le secteur du crédit-bail automobile est largement dominé au Canada par les filiales de crédit des gros fabricants américains d'automobiles. Pourquoi a-t-on pris cette décision?

M. Le Pan: Vous avez raison de poser la question. Il y a un an et demi environ, quand nous avons établi les bases de la politique à ce sujet, nous avons étudié cette question à nouveau. Un certain nombre de mémoires avaient été soumis à ce sujet, comme vous le savez peut-être, et des études avaient été commandées par les divers intérêts en cause. Sans entrer dans les détails, je vais vous donner mon impression personnelle: c'est que, en définitive, la question n'est pas aussi simple que vous semblez le croire. Certains ont proposé de laisser les banques entrer dans divers secteurs. Par exemple, on a suggéré de leur permettre d'effectuer des opérations de crédit-bail concernant les parcs automobiles parce que ce secteur représente une

[Text]

where the G-Macks of the world, or whatever, those kinds of things are there.

Then you get into the interesting question: What is a fleet? What happens if my friends at Myers out here on Merivale Road are leasing 30 cars to Ottawa Hydro. Is that a fleet? In some parts of the industry, you will find a fleet is anything over five cars. If you go up to a high number so that a fleet is a 100-car-deal or more, I am not sure how interested anybody is in that or how meaningful that would be.

So at the end of the day, our advice was that it was pretty hard to split this into one piece or another. Yes, there is a fairly significant foreign influence in the leasing business. I point out that, basically, those people do not have deposit-taking institutions here.

Fundamentally, in devising this policy the government has been driven by a view that there is a large potential conflict of interest here at the very local level. If banks were also in the leasing business, we are not confident that we could deal with those conflicts through regulations and limitations.

Senator Kirby: Explain the conflict of interest.

Mr. LePan: For example, I am the bank manager in Perth, Ontario, and there is a guy down the street who is leasing automobiles, and I happen to also finance him with short-term or long-term credit. I have a lot out at the back of my bank branch with cars on it. I am not sure how you deal with that. I am sitting there making credit decisions related to the leasing activities of the car dealer down the street, but I am in the same business at the back of my bank. I do not know how to deal with that situation in a very fundamental, inherent kind of way. Maybe there are ways to deal with it.

This has been a very difficult issue because we tried to ask: Are there ways to saw off portions, to deal with that issue and, at the same time, to allow more people into this business? We are aware that in some other jurisdictions there are opportunities for banks in this area, although our impression, in the past year, has been that this area is neither particularly profitable nor particularly well handled in some circumstances for U.S. banks. Whether it would have been different in Canada, I do not know. I am unsure how much of that is transportable. We did look at the U.S. experience and asked ourselves, do we feel that this has been a fundamental part of the profitability outlook for U.S. banks, thereby putting our banks at a very serious competitive disadvantage if disallowed? That was also a hard case to make.

We looked at the consumer benefit issues. There have been a lot of calculations made. What is the internal cost plus an interest cost on a lease and all kinds of studies, left, right, and centre. We think that most of the numbers at the high end are

[Traduction]

grande part du marché et que tous les géants de l'industrie y sont présents.

Voilà qui nous amène à une question fort intéressante: qu'est-ce qu'un parc automobile? Que se passe-t-il si mes amis de chez Myers, chemin Merivale, louent trente voitures à Hydro-Ottawa? Est-ce que cela constitue un parc automobile? Dans certains secteurs, on considère qu'un parc automobile, c'est tout ce qui dépasse cinq voitures. Si on choisit un nombre plus élevé, cent par exemple, ou davantage, il me semble que plus personne ne sera intéressé et que cela ne voudra plus dire grand-chose.

Donc, en définitive, nous estimions qu'il était plutôt difficile de trancher. On constate effectivement une influence étrangère assez importante dans le domaine du crédit-bail, mais je vous signale que ces gens, en général, n'ont pas d'institutions de dépôt au Canada.

Fondamentalement, le gouvernement s'est laissé guider dans l'élaboration de cette politique par le fait qu'il existe une forte possibilité de conflits d'intérêts ici même, au niveau local. Si les banques s'occupaient également de crédit-bail, nous sommes loins d'être assurés qu'elles pourraient résoudre ces conflits par la voie de la réglementation et des restrictions.

Le sénateur Kirby: Expliquez-moi en quoi il peut y avoir conflits d'intérêts.

M. Le Pan: Supposons par exemple que je sois directeur d'une banque à Perth, en Ontario; il y a au coin de la rue un gars qui loue des automobiles et à qui, comme par hasard, j'ai consenti un prêt à court à ou long terme. Mais j'ai à l'arrière de ma succursale bancaire un terrain de stationnement rempli de voitures. Que faire dans un cas semblable? Je dois prendre des décisions sur le crédit que je vais accorder au concessionnaire de voitures du coin de la rue pour ses activités de crédit-bail, mais je m'occupe moi aussi d'activités du même genre. Il est très difficile de savoir quoi faire dans un cas comme celui-là; c'est une question fondamentale. Il y a peut-être des moyens de régler cela, je ne sais pas.

Cela nous a posé un problème très difficile parce que nous avons essayé de voir si nous pourrions isoler certains secteurs pour régler ce problème tout en permettant à plus de gens de se lancer dans ce genre d'activités. Nous savons bien que les banques sont autorisées à s'occuper des opérations de ce genre dans certains autres pays, mais nous avons eu l'impression au cours de la dernière année que, en ce qui concerne du moins les banques américaines, ces opérations n'étaient ni particulièrement rentables, ni particulièrement bien gérées dans certains cas. Il est difficile de savoir si la situation serait différente au Canada. Je ne suis pas sûr qu'il soit vraiment possible de transposer. Nous avons toutefois étudié l'expérience américaine et nous nous sommes demandé si ces opérations avaient vraiment permis aux banques de ce pays d'augmenter leurs bénéfices, puisque nous aurions alors mis nos propres banques dans une position concurrentielle très désavantageuse en continuant à les leur interdire. Il était là aussi très difficile de le savoir.

Nous avons aussi essayé de déterminer quels pourraient être les avantages pour les consommateurs. Il y a eu beaucoup de calculs, par exemple sur les coûts internes, plus les frais d'intérêt sur les locations, et toutes sortes d'études, à gauche, à

[Text]

probably too high for methodological reasons, and that the true numbers are much lower. But they are probably not as low as some of the lease guys were saying. At the end of the day, we just did not see how you could carve this issue up into manageable parts and have banks go into this part and not into that part. Therefore we are right where we are now.

Senator Kirby: So it came down to an all-or-nothing proposition.

Mr. LePan: It came down to an all-or-nothing proposition and we decided, with the conflict problem, that it was nothing at this point.

Senator Kirby: I ask you a second question which arose from your overheads. In one of your charts on networking proposals you make the observation that some existing arrangements are to be rolled back. I wonder if you could give us a couple of illustrative examples, and second, explain why, especially in light of the fact that this country has historically grandfathered everything when changing legislation of all kinds. I do not necessarily approve of that, but I wonder why you abandoned that practice, and if you could give a couple of illustrative examples.

Mr. LePan: I am not sure how many of the examples I am about to give are still in place, because this has been a very fluid area. For example, some time ago we saw various referral arrangements involving telephones or other telecommunications equipment inside bank branches; we have seen certain relations agreements between specific banks and specific insurance companies to provide promotion activities, et cetera. Those would be off-side of the kinds of regulations and legislation we have now.

In terms of your general question, here I do not think it was quite as clear-cut as it would be with respect to, say, a tax measure where the tradition, as you say, is grandfathering, though not always. The reason it is not clear-cut is that as long ago as the blue paper of 1986, the government was on record as saying that it intended to have legislation that would limit the ability of banks and other federally-regulated, deposit-taking institutions to network insurance or retail insurance. Various words were used, but there was very little detail in those pronouncements.

Since that time, there has been a lot of action in this area, a lot of potential arrangements, a lot of people testing the borders of existing rules. It may have been different if, in 1986, we had done what we normally do in the tax area at the time of budget: You announce the details, you have a ways-and-means motion, you have the details, and here it is. That is not how this has happened. This practice happened over a much longer period of time in a much more consultative kind of mode, developing the details of the rules and regulations.

[Traduction]

droite et au centre. Nous pensons que tous les chiffres relativement élevés qui ont été cités sont probablement exagérés, pour des raisons de méthodologie, et que la réalité est plus modérée. Mais les chiffres ne sont probablement pas non plus aussi bas que l'affirmaient certaines des sociétés de crédit-bail. En définitive, nous ne voyions vraiment pas comment nous pourrions scinder cette question en éléments gérables, et autoriser les banques à offrir certains types de services, mais pas certains autres. C'est pour cette raison que nous en sommes encore au même point.

Le sénateur Kirby: Donc, c'était tout ou rien.

M. Le Pan: Oui, c'était tout ou rien, et nous avons décidé que ce ne serait rien à cause du risque de conflits d'intérêts.

Le sénateur Kirby: Je voudrais vous poser une deuxième question, qui découle de vos transparents. Dans un des graphiques sur les propositions relatives à l'établissement de réseaux, vous faites remarquer que certaines ententes existantes vont être résiliées. Je me demande si vous pourriez nous donner quelques exemples concrets et nous expliquer pourquoi, étant donné que les modifications législatives adoptées au Canada ont toujours protégé les droits acquis. Je n'approuve pas nécessairement cela, mais j'aimerais savoir pourquoi vous avez abandonné cette pratique et si vous pouvez nous donner quelques exemples précis.

M. Le Pan: Je ne suis pas certain que les exemples que je vais vous citer sont encore valables, parce que les choses évoluent très vite dans ce domaine. Par exemple, nous avons eu connaissance il y a quelque temps d'ententes conclues entre des succursales bancaires et des entreprises d'équipement de téléphonie, et de télécommunications en général, au sujet de la mise en rapport de leurs clients. Nous avons aussi eu connaissance de certaines relations, de certaines ententes, entre des banques et des sociétés d'assurances dans un but de promotion, par exemple. Or, les ententes de ce genre ne seraient pas régies par la réglementation et la législation en vigueur actuellement.

Pour répondre à votre question générale, je ne pense pas que les choses soient aussi claires que, par exemple, dans le cas des mesures fiscales, où la coutume veut qu'on protège la plupart du temps les droits acquis. La raison pour laquelle ce n'est pas si simple, c'est que dès la publication du Livre bleu, en 1986, le gouvernement a affirmé qu'il légiférerait pour limiter la possibilité, pour les banques et les autres institutions de dépôt soumises à la réglementation fédérale, de vendre de l'assurance et d'établir des réseaux dans ce domaine. Ces affirmations variaient toutefois quant à leur formulation, et n'ont jamais été très détaillées.

Depuis lors, les choses ont beaucoup évolué dans ce domaine; il y a eu beaucoup de tentatives d'ententes, et beaucoup de gens ont essayé d'éprouver les limites des règles existantes. La situation aurait peut-être été différente si, en 1986, nous avions fait ce que nous faisons normalement dans le domaine fiscal au moment du budget, c'est-à-dire si nous avions annoncé les détails des mesures proposées et déposé une motion de voies et moyens, un point c'est tout. Mais ce n'est pas ce qui s'est passé. Nous avons pris beaucoup plus de temps

[Text]

In a sense we have given people a lot of chances to see how the rules were developing along the way, and therefore, I am not sure that the principle of grandfathering ought to apply here. Also, if we were to grandfather and send the signal that we intend to grandfather, it would have made the development of those rules a farce. We wanted to be reasonably sensible here, and we wanted to be reasonably open to views from both sides.

Senator Kirby: If they had thought grandfathering would be included there, the length of the process would have encouraged people to do a great number of things.

Mr. LePan: Yes, with the guarantee that you were never going to get rolled back. That would have made the development of these rules meaningless ultimately. That would not have been reasonable in this circumstance.

Senator Kirby: I noticed in your comments on your point-form summary, you touched on every point except the last one, being your failure to permit simpler transfers of business to a provincial financial institution. Given the current climate of the country and other issues, it seems to me that is something you should have the opportunity to comment on.

Mr. LePan: We do now have the possibility for transfers of business from the federal to the provincial jurisdiction.

Senator Kirby: When you say "transfers of business", do you mean effectively changing a charter from a federal charter to a provincial charter, or do you mean transferring a piece of a business, or both?

Mr. LePan: A charter, or substantially all of the assets.

Senator Kirby: That is what I thought you meant but I wanted to be clear.

Mr. LePan: That happens by special act. There have been three or four of those in the insurance area over the past couple of years. They have proceeded relatively quickly. The government did not oppose one of them.

Senator Kirby: It has been raised as an option in the trust company area before this committee.

Mr. LePan: Not only that, but one trust company, Montreal Trust Company, had a special bill. I do not know exactly what the status is. The bill passed, but they had to actually take further steps which I should not comment on. However, the bill happened; it was not opposed by the government because the trust company made a legitimate, sensible business case for why they ought to do that. That is indicative of a method for transferring jurisdictions.

We think that a jurisdiction transfer is a very major event. A major block of business is a major event. You are potentially changing the nature of the company. Therefore, there should be more of a requirement to be open and up-front about that than coming to a minister and getting his approval.

[Traduction]

et tenu des consultations beaucoup plus poussées, pour déterminer les détails des règles et règlements.

En un sens, nous avons donné aux gens bien des occasions de voir comment ces règles évoluaient, et je ne suis pas sûr par conséquent que la protection des droits acquis soit justifiée ici. En outre, si nous avions eu l'intention de consacrer effectivement ces droits acquis, et si nous l'avions laissé savoir, l'élaboration de ces nouvelles règles aurait été une farce pure et simple. Nous voulions nous montrer raisonnables, et assez ouverts aux deux points de vue.

Le sénateur Kirby: Si les gens avaient su que les droits acquis seraient protégés, la longueur du processus les aurait encouragés à faire toutes sortes de choses.

M. Le Pan: Oui, avec l'assurance que rien ne serait supprimé. En définitive, l'élaboration de ces règles n'aurait plus eu aucun sens. Cela n'aurait pas été raisonnable dans les circonstances.

Le sénateur Kirby: J'ai remarqué que vous avez parlé de tous les points énumérés dans votre résumé, sauf du dernier, à savoir que vous avez décidé de ne pas permettre de transferts d'activité plus simples aux institutions financières provinciales. Étant donné le climat actuel qui règne au pays, et les autres problèmes que nous connaissons, il me semble utile de vous donner l'occasion de commenter cette décision.

M. Le Pan: Il existe déjà des possibilités de transferts d'activité du fédéral au provincial.

Le sénateur Kirby: Quand vous parlez de «transferts d'activité», voulez-vous parler de la transformation d'une charte fédérale en charte provinciale, du transfert d'un champ d'activité, ou des deux?

M. Le Pan: De la charte, ou de la grande majorité des éléments d'actif.

Le sénateur Kirby: C'est bien ce que je pensais, mais je voulais que ce soit clair.

M. Le Pan: Il faut une loi spéciale. Il y a eu trois ou quatre cas de ce genre dans le secteur des assurances au cours des dernières années. Cela s'est fait assez rapidement, sans opposition du gouvernement.

Le sénateur Kirby: Et cette possibilité a été évoquée devant le Comité au sujet des sociétés de fiducie.

M. Le Pan: Effectivement, mais en outre, une société de fiducie, la Compagnie Montréal Trust, a bénéficié d'une loi spéciale. Je ne sais pas exactement où en est ce dossier. La loi a été adoptée, mais la société a dû prendre d'autres mesures que je ne peux pas vraiment commenter. Quoi qu'il en soit, cette loi a été adoptée, le gouvernement ne s'y est pas opposé parce que la société avait des arguments légitimes et logiques quand au bien-fondé de sa demande. Cela montre comment se font les transferts d'un niveau de compétence à l'autre.

Nous pensons que les transferts de ce genre ont une grande importance. Quand ils concernent la majeure partie des activités d'une société, ils sont extrêmement importants; ils modifient parfois la nature même de la société. Par conséquent, le processus devrait être ouvert et direct, et il ne devrait pas être

[Text]

We think that the way in which that system works now is not so onerous. The bills that happened did not take a lot of time. They do not take a lot of time to develop or to pass in Parliament. The total elapsed time for some of them was under two months. That is pretty good. Some of them were six weeks.

Senator Kirby: Better than six years.

Mr. LePan: We also asked whether it was totally fair to a minister to put him in a situation where he is the only person who has to decide on the allowance of such a significant transfer. That may not be an advisable thing to do, given that a jurisdictional transfer is potentially a very significant thing, depending on the situation that arises. There needs to be a process, more than just getting an approval letter from the minister.

Senator Kirby: I happen to agree strongly with that position, but since Mr. LePan did not comment on it in his opening remarks, I thought we should have it on the record. Mr. Chairman, I have several other points which I would like to raise on the second round.

Senator MacDonald: In his first question, Senator Kirby referred to the matter of bank directors and legislation. We had a lot of fun with that some years ago, as he pointed out. You said that one-third would be unaffiliated. Does that mean non-management?

Mr. LePan: It is more than that, potentially. There is a definition of what would constitute an affiliated director. There are a number of categories of what might make a director affiliated. In general, affiliated status would arise from being, as you say, in a management situation, but that is also insider. It could also arise if the director or companies controlled by the director had very significant business relationships with the bank.

For example, we have a director whose legal firm gets a substantial part of its business from the bank, or a director who is a significant borrower from the bank. The one point I would emphasize, senators, is that this is an area where we spent an immense amount of time with the banks. They were concerned, quite rightly, about whether these rules would hamper the operations of their boards. We made a number of changes to these rules to make them more streamlined and to ensure that we did not have the identification of white hats and black hats around the table, because the purpose of this exercise is not to put labels on people.

In the summertime, in response to representations received from the banks, we also made a decision that the details of what constitutes "affiliated status" be put in regulations. They were worried, and I thought that their concern was legitimate, that it may not be possible to foresee all of the situations that

[Traduction]

suffisant d'obtenir tout simplement l'assentiment d'un ministre.

Nous pensons que les règles actuelles n'imposent pas un fardeau très lourd aux sociétés. Les projets de loi ont été adoptés assez rapidement; il ne faut pas tellement de temps pour les rédiger et les faire adopter par le Parlement. Dans certains cas, toute l'affaire n'a pas pris deux mois. C'est très bon. Et le délai n'a été parfois que de six semaines.

Le sénateur Kirby: C'est mieux que six ans.

M. Le Pan: Vous avez demandé également s'il était vraiment juste d'obliger un ministre à décider seul s'il doit ou non autoriser un transfert aussi important. Ce n'est peut-être pas très souhaitable étant donné que ces transferts entre niveaux de compétence peuvent être lourds de conséquences, dans certains cas. Il faut un mécanisme plus complet, plutôt qu'une simple lettre d'approbation du ministre.

Le sénateur Kirby: En fait, je suis tout à fait d'accord avec cette décision, mais puisque M. Le Pan n'en avait pas parlé dans ses remarques préliminaires, il me semblait utile que cela soit précisé dans le procès-verbal. Monsieur le président, j'ai encore plusieurs questions à poser, mais je vais les garder pour le deuxième tour.

Le sénateur MacDonald: Le sénateur Kirby a fait allusion dans sa première question aux administrateurs des banques et aux dispositions à ce sujet. Comme il l'a souligné, nous nous sommes bien amusés à étudier cette question il y a quelques années. Vous avez dit que le tiers des administrateurs ne feraient pas partie du groupe de la banque. Est-ce que ce sont ceux qui ne s'occupent pas de gestion?

M. Le Pan: Cela pourrait aller plus loin. L'appartenance au groupe est définie dans le projet de loi. Il pourrait y avoir diverses catégories d'administrateurs visés par cette définition. En général, les administrateurs s'occupant de gestion seraient considérés comme faisant partie du groupe, comme vous dites, mais ils seraient également considérés comme des initiés. Il pourrait s'agir également d'administrateurs qui auraient, personnellement ou par l'entremise de sociétés dans lesquels ils auraient des intérêts majoritaires, des relations d'affaires très importantes avec la banque.

Prenons par exemple un administrateur dont le cabinet d'avocats travaillerait en majeure partie pour la banque, ou qui aurait contracté un emprunt important auprès de cette banque. Ce qu'il faut souligner, sénateurs, c'est que nous avons discuté très longuement de cette question avec les banques. Elles craignaient, à juste titre d'ailleurs, que ces règles ne nuisent au fonctionnement de leur conseil d'administration. Nous y avons donc apporté certaines modifications pour en simplifier l'application et pour veiller à ce qu'il n'y ait pas deux catégories d'administrateurs autour de la table du conseil, parce que cet exercice ne visait pas à apposer des étiquettes aux gens.

Nous avons décidé au cours de l'été, en réponse aux représentations des banques, que la définition détaillée de «l'appartenance au groupe» serait établie par règlement. Les banques jugeaient difficile — et je pense qu'elles avaient bien raison — de prévoir toutes les situations possibles. Par conséquent,

[Text]

might arise. Therefore, while we could take the previous legislated rules on affiliation and use them largely as a starting point, we ought to have the flexibility to deal with situations that nobody may have thought of and that might end up being patently ridiculous.

We intend that the regulations in this area will closely mirror the former rules on affiliation that were in these bills, related to things like "significant borrower" and so forth. That will be our starting point. We will see what happens a couple of years out and whether there has been any serious problem.

The principle here is to have a mixture of people on the board with different kinds of relationships and different kinds of status in relation to the financial institution. It is particularly important, not so much for the board overall but for some of the key committees such as those responsible for dealing with related-party transactions. Certain related-party transactions will be permissible provided they have either the approval or the oversight of the review committee that deals with related-party transactions and also the audit review committee. This can be of particular importance in closely-held institutions where the likelihood of related-party transactions is greater than in widely-held institutions.

It is important to have some mix of people on those committees. That is the purpose of the rule. We are reasonably comfortable at this point that these rules will not be overly constraining. We have made amendments, for example, as recently as a month ago, to clarify that there is a more straightforward procedure, should it be discovered subsequent to the board elections that the affiliation status is not what it was supposed to be.

We have tried to ensure that these are practical rules in the sense that we do not want to track somebody's affiliated status day by day. This is a once-a-year, self-declaration kind of thing. We will not see a lot of heavy-handed monitoring of directors' financial interests or of directors' relationships to the banks on a month-by-month basis. That is unrealistic. We have also made alterations to clarify that the status of individual directors is totally confidential. It is not something that is sitting in public registers.

I think that, overall, while there is some nervousness in the financial community about these rules, there is a lot less nervousness than there used to be, and there is much more of an acceptance that the new structure of these rules is reasonable and is a good place to start. There is, of course, some flexibility to come back to change the regulations if some problems do arise.

Senator MacDonald: You are not implying there is no enforcement?

Mr. LePan: I would not go so far as to say there is no enforcement. I would say that there will be self-declarations. The status of the board is important. The superintendent, at the time of an election, will look and see what the composition is, whether an attempt was made to do this properly. There are

[Traduction]

même si nous avons pu nous inspirer dans une large mesure des dispositions législatives existantes sur l'appartenance au groupe de la banque, nous avons besoin d'une certaine souplesse pour tenir compte de situations imprévisibles, qui auraient pu devenir tout à fait ridicules.

Nous espérons que la réglementation à ce sujet reflétera assez fidèlement les anciennes règles qui ont été reprises dans ces projets de loi, en ce qui concerne par exemple le cas des «emprunts importants» et ainsi de suite. Ce sera notre point de départ. Nous verrons comment la situation évoluera au cours des prochaines années et si cela a causé des problèmes graves.

Ce que nous voulons, c'est qu'il y ait au conseil d'administration des banques des gens de différents milieux, ayant des liens différents avec l'institution financière et un statut différent par rapport à elle. Cette diversité est particulièrement importante, pas tellement pour le conseil lui-même, mais pour certains de ses comités clés, par exemple ceux qui doivent étudier les opérations avec apparentés. Certaines opérations de ce genre seront autorisées, à condition qu'elles aient été approuvées ou au moins étudiées par le comité d'examen compétent, ainsi que par le comité de vérification. Cela peut se révéler particulièrement important dans les institutions à peu d'actionnaires, où les possibilités d'opérations avec apparentés sont plus grandes que dans les institutions comptant beaucoup d'actionnaires.

Il est important que la composition de ces comités soit variée. C'est l'objet de cette règle. Nous sommes à peu près convaincus que ces règles n'imposeront pas de contraintes indues. Nous y avons apporté des modifications il y a à peine un mois, par exemple, pour préciser qu'il existe une procédure plus directe dans le cas où l'on découvrirait après les élections au conseil que l'appartenance au groupe n'était pas celle qu'on croyait.

Nous avons tenté de veiller à ce que ces règles soient facilement applicables, en ce sens que nous ne voulons pas vérifier l'appartenance d'un administrateur au jour le jour. Nous avons donc prévu une déclaration volontaire une fois par année. Les intérêts financiers des administrateurs ou leurs relations avec la banque ne feront pas l'objet d'une surveillance étroite mois après mois; ce ne serait pas réaliste. Nous avons également apporté des modifications pour préciser que le statut des administrateurs doit demeurer tout à fait confidentiel. Il n'est pas question de tenir des registres publics à ce sujet.

Je pense que, en gros, même si les institutions financières sont encore un peu nerveuses au sujet de ces règles, elles le sont quand même beaucoup moins qu'avant. Elles se rendent bien compte que cette nouvelle structure est raisonnable et constitue un bon point de départ. Il sera bien sûr possible de modifier le règlement en cas de problèmes.

Le sénateur MacDonald: Vous voulez dire qu'il n'y aura pas de mesures coercitives?

M. Le Pan: Je n'irais pas jusque-là. Je dirais que cela va se faire par déclaration volontaire. Le statut du conseil est important. Au moment des élections, le surintendant va étudier la composition de ce conseil et tenter de déterminer si tout s'est passé dans les formes. Il y a des dispositions permettant de rec-

[Text]

provisions so that, if it is subsequently discovered that a board composition is offside, it can be rectified. There is a fair degree of flexibility for how a financial institution can rectify these imbalances. However, I do not envisage month-to-month supervision from the superintendent's office relating to this aspect, such as there would be in respect to capital, for example.

Senator MacDonald: The legislation does not envision what we called at earlier meetings "independent directors". There is no such name given to them. Is that the "black hat" that you referred to, that the banks were worried about black hats and white hats?

Mr. LePan: Yes, there were concerns that the way we set up these rules characterized different individuals, depending on their relationship, as being good or bad directors. I think that was the black-hat/white-hat issue that was put to us.

When I speak of "affiliated" status—people, for example, who are significant borrowers or who have a significant business relationship with a financial institution—I suppose we could characterize that as an independence issue. We have not called them independent. We have not tried to label who is independent or not. We have put down some rules about what constitutes being affiliated. Yes, there would be some people who we expect would fall into that category, although we have tried to structure these rules so that large changes in existing board composition will not be necessary, for example, for the banks.

A number of other financial institutions already have faced a much more limiting regime. For example, in the trust companies' sphere, it is not possible for those companies to make loans to board directors or to companies that those directors control. We have a set of rules that is in the middle compared to what has been happening in the past. We do not propose that there be no possibility for financial relationships between directors and the financial institutions whose boards they sit on. That would be unrealistic, in our judgment. However, we do think that a mix of people who are in one category or another is wise.

Even people in unaffiliated categories can have some relationship with the bank. There is enough flexibility here to allow financial relationships between people and the bank and still have the people in the unaffiliated category. However, we are not saying that people who have significant financial relationships cannot sit on boards. That would be unrealistic and it would deprive financial institutions of legitimate and very important expertise, not only at the board level but also on key committees. Again, we have a balance. We have not said we must have X number of people who are pristine, pure, in a category called independent, the people with the white hats, to use my phrase, and that we will look to them to sort of rein in everyone else. It is not that kind of world. It is much more a pragmatic world that we have worked at over the past couple of couple years.

[Traduction]

tifier le tir si on s'aperçoit plus tard que la composition du conseil n'est pas parfaite. Le projet de loi laisse une certaine latitude aux institutions financières quand à la façon de corriger ces déséquilibres. Toutefois, je n'envisage pas une surveillance mensuelle du bureau du surintendant à ce sujet, contrairement à ce qui passe par exemple dans le cas des capitaux.

Le sénateur MacDonald: Le projet de loi ne prévoit pas la nomination de ce que nous avons appelé au cours de séances antérieures des «administrateurs indépendants». On ne les appelle pas ainsi. Est-ce dans ce sens-là que les banques craignent que les membres de leur conseil d'administration ne soient étiquetés?

M. Le Pan: Oui, elles avaient peur que les règles que nous avons proposées n'entraînent des jugements de valeur sur les administrateurs, en fonction de leurs relations avec l'institution. Je pense que c'est dans ce sens-là qu'elles ont parlé d'étiquettes.

Quand on parle d'appartenance au groupe, par exemple dans le cas de gens qui auraient contracté un emprunt important ou qui auraient des relations d'affaires suivies avec une institution financière, je suppose qu'on pourrait parler d'indépendance. Nous avons préféré ne pas employer ce terme, ni essayer de le définir. Nous avons plutôt édicté certaines règles sur l'appartenance au groupe de la banque. Il y a effectivement des gens qui devraient se classer dans cette catégorie, même si nous avons essayé de structurer ces règles de façon à ce que les banques n'aient pas besoin, par exemple, de modifier considérablement la composition de leur conseil actuel.

Un certain nombre d'institutions financières sont déjà sous le coup d'un régime beaucoup plus restrictif. Par exemple, les sociétés de fiducie ne sont pas autorisées à consentir des prêts à leurs administrateurs ou à des entreprises dans lesquelles ces administrateurs détiennent des intérêts majoritaires. Dans l'établissement de cet ensemble de règles, nous avons opté pour le juste milieu par rapport à ce qui se passait avant. Nous ne voulons pas interdire toute relation financière entre les administrateurs et les institutions financières où ils sont membres du conseil. Ce ne serait pas réaliste à notre avis. Mais nous pensons qu'il est sage de prévoir un conseil diversifié, composé de gens de catégories différentes.

Même les administrateurs qui ne sont pas considérés comme faisant partie du groupe de la banque peuvent avec des relations avec elle. Le projet de loi est assez souple pour le permettre. Cependant, nous ne voulons pas empêcher les gens qui ont des relations financières étroites avec une banque de siéger à son conseil d'administration. Ce ne serait pas réaliste, et cela priverait les institutions financières de certaines compétences très légitimes et très importantes, non seulement au conseil, mais dans certains comités clés. Encore une fois, nous avons recherché l'équilibre. Nous n'avons pas dit qu'il faut un nombre X de personnes pures et innocentes, dans une catégorie qu'on appellerait les indépendants, ceux qui auraient une étiquette favorable, pour reprendre mon expression, et sur qui on compterait pour diriger tous les autres. Nous ne vivons pas dans un tel monde. Nous avons donc adopté une solution beaucoup plus pragmatique, après quelques années de réflexion.

[Text]

Senator MacDonald: You do not lay any liability or penalty upon that unaffiliated director who is the chairman of the committee dealing with such things as related-party transactions?

Mr. LePan: There is no liability with respect to affiliated versus unaffiliated. There is a potential penalty, I suppose. But with respect to a committee, for example, or the related-party rules, there are liabilities generally on the board to comply with things like the related-party rules and so forth. But there are specific liabilities related to this status or that status.

Senator MacDonald: So you think you have improved the legislation. You said "compromise". That is really kind of a motherhood statement. In companies that are limited in their ownership, the management takes over pretty well. It is under the "Pals Act" that they get their directors. Air Canada is a bit different because the government appoints the panels, but in the case of Royal Trust, as an example, way back when, you got on that board because you were buddies. The management controlled the company; the directors did not.

Mr. Le Pan: Yes, we do have specific limitations. You referred to the one-third, but there are also limitations on insiders; management, essentially, and the board, and generally 15 per cent, although I guess we make some exceptions related to the upstream holding companies in certain circumstances.

Senator MacDonald: Thank you, Mr. Chairman.

Senator Sylvain: Mr. Le Pan, the work you and your department have produced is rather monumental, probably the biggest shake-up of pillars since Samson was running around. With all these changes that are about to take place, one of the things that concerns me is that, historically, Canadian financial institutions, have always been rather safe places for Canadians to put their money. The number of banks that have failed in this country is minimal. Life insurance companies pride themselves in the fact that no one has ever lost on them, although a few companies have lost. General insurance companies have not been as successful in all their operations. All of this was under the aegis of various inspectors, superintendents of insurance and various people who saw to it that they obtained timely reports, and that these reports gave them enough information so that they could monitor the progress and the financial safety of the operations. In many cases this responsibility is shared with the provinces, not on the financial but on the operational side. However, one does not exist in a vacuum without the other.

My concern is that the financial institutions of this country continue to be as well monitored and to provide the citizens with a safe place for depositing their money. Does the act specifically deal with the depositors and with what the government responsibility has to be in order to make sure that the new institutions in their new form are financially secure? It was bad enough that a lot of the auditors did not really understand the old forms; now they will have to deal with new forms.

[Traduction]

Le sénateur MacDonald: Vous n'avez pas prévu d'obligations ou de sanctions dans le cas d'un administrateur ne faisant pas partie du groupe de la banque qui serait président du comité chargé d'étudier par exemple les opérations avec apparentés?

M. Le Pan: Il n'y a aucune obligation en ce qui concerne l'appartenance ou la non-appartenance au groupe. Je suppose qu'il pourrait y avoir des sanctions. Mais dans le cas des comités, par exemple, les administrateurs doivent se plier notamment aux règles relatives aux apparentés. Mais il y a des obligations précises liées au statut de chacun.

Le sénateur MacDonald: C'est donc une amélioration d'après vous. Vous avez parlé de «compromis». C'est une affirmation inattaquable. Dans les sociétés concentrées entre les mains de quelques propriétaires, les cadres dirigent à peu près tout. Les administrateurs sont nommés en vertu de la «Loi des bons copains». Le cas d'Air Canada est un peu particulier parce que c'est le gouvernement qui nomme les membres du conseil, mais dans le cas du Trust Royal, par exemple, vous arriviez là parce que vous y aviez des connaissances, dans le temps. Ce sont les gestionnaires qui dirigeaient, pas les administrateurs.

M. Le Pan: Oui, il y a des limites précises. Vous avez parlé du tiers des administrateurs, mais il y a également des limites qui s'appliquent aux initiés; cela concerne essentiellement les gestionnaires et les membres du conseil, qui sont généralement limités à 15 p. 100, bien qu'il existe des exceptions dans certains cas au sujet des sociétés de portefeuille en amont.

Le sénateur MacDonald: Merci, monsieur le président.

Le sénateur Sylvain: Monsieur Le Pan, vous et votre ministère avez fait un travail colossal; depuis Samson, personne n'avait dû secouer avec autant de vigueur les piliers du temple! Parmi tous les changements qui vont être mis en oeuvre, une des choses qui m'inquiètent, c'est que les Canadiens ont toujours considéré les institutions financières canadiennes comme des endroits très sûrs pour déposer leur argent. Le nombre de faillites bancaires dans ce pays est minime. Les sociétés d'assurance-vie se vantent de n'avoir jamais fait subir de pertes à leurs clients, même si certaines d'entre elles ont dû absorber des pertes. Les sociétés d'assurance incendie, accident et risques divers n'ont pas toujours aussi bien réussi. Toutes les opérations de ces institutions se déroulaient sous l'oeil attentif d'inspecteurs, de surintendants des assurances et de diverses autres personnes, qui veillaient à obtenir des rapports périodiques contenant assez d'information pour leur permettre de surveiller les activités et la sécurité financière de ces institutions. Dans bien des cas, cette responsabilité est partagée avec les provinces, peut-être pas sur le plan des finances, mais sur celui des opérations; de toute façon, l'un ne va pas sans l'autre.

Ce que je voudrais savoir, c'est si les institutions financières canadiennes vont continuer à être aussi bien surveillées, de façon à permettre aux citoyens de déposer leur argent en lieu sûr. La loi contient-elle des dispositions précises sur les déposants et sur les responsabilités que devrait assumer le gouvernement pour veiller à ce que les nouvelles institutions, selon les nouvelles règles, offrent certaines garanties de sécurité financière? Il était déjà assez difficile pour beaucoup de vérifica-

[Text]

I speak from experience. I ran a couple of insurance companies at different times in my life. Does the act address the question of financial safety of these companies?

Mr. Le Pan: In general, senator, yes. The parts of these acts that deal with safety and soundness issues are bigger by quite a large margin than the parts that deal with new business powers. I will draw your attention to a couple of key areas and then come back to the supervisory points.

These bills include greatly updated provisions. We talked a few minutes ago about self-dealing. There are no provisions of much consequence. The provisions on self-dealing in the existing statutes in the trust and insurance sector were developed seven years ago. They are not really the kinds of provisions you would have if you were creating the statute today.

We have further limitations related to certain investments in real estate—common shares, for example—that have historically been problems. We think there ought to be further statutory limitations on the amount of an institution's capital that can be held in those kinds of investments. There is enhanced liability on directors, officers, actuaries and auditors in these bills and we think that is appropriate. Yes, we are aware of the fact that there is concern out there about those kinds of things and what that will mean, and we think that that will create a little bit more caution.

We have seen submissions with respect to what liability auditors are under when they are doing opinions. We put new liabilities on them in the statute. We put new liabilities on actuaries and have given them, in some cases, increased statutory rights to information and access to the board, and access to letting the superintendent know when they think there is a problem. So that is another aspect of the whole role of the various governments in these institutions which is enhanced in this legislation.

Capital adequacy, of course, is a key area. This bill does not include details of the capital adequacy regime. That would be inappropriate, as senators know. In the banking area we are now operating under a risk-weighted capital approach that was developed jointly by a number of countries, including Canada, as part of the Bank for International Settlements. There are proposals on the table in draft form that are now out with industry and for general consultation related to adapting that approach to deal with trust companies. Again, that is because we think there has to be a system that better measures risks as well as one that, in a number of areas, puts institutions that are in the same business on the same kind of playing field with respect to capital. It is no good if a big trust company, which is in the commercial lending business or consumer lending business, and if it is a similarly diversified company, has a different capital implication in that respect, that would be an A or B bank.

[Traduction]

teurs de comprendre les anciennes règles, et voilà qu'ils vont devoir en apprendre de nouvelles. Je parle d'expérience, puisque j'ai déjà dirigé des sociétés d'assurances à diverses époques de ma vie. La loi contient-elle des dispositions sur la sécurité financière de ces sociétés?

M. Le Pan: De façon générale, oui, sénateur. Les parties de ces projets de loi qui portent sur les questions de sécurité et de solidité sont beaucoup plus importantes que celles qui accordent aux institutions de nouveaux pouvoirs. J'attire votre attention sur quelques éléments clés, après quoi j'en reviendrai à la question de la surveillance.

Certaines des dispositions de ces projets de loi ont été considérablement mises à jour. Nous avons parlé tout à l'heure des opérations avec apparentés. Il n'y a pas de dispositions très lourdes de conséquences à ce sujet. Les dispositions qui s'y rapportent, dans les lois actuelles sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurances, datent d'il y a sept ans. Ce ne sont pas vraiment celles qu'on retrouverait si ces lois étaient rédigées aujourd'hui.

Il y a d'autres limites relatives à certains investissements dans le secteur immobilier — par exemple au sujet des actions ordinaires — qui posent des problèmes depuis toujours. Nous croyons aussi que la loi devrait limiter encore davantage la proportion des capitaux d'une institution susceptibles d'être ainsi investis. Les projets de loi prévoient des responsabilités accrues pour les administrateurs, les directeurs, les actuaires et les vérificateurs, et nous pensons que c'est une bonne chose. Nous sommes conscients que ces dispositions suscitent certaines inquiétudes et qu'elles inciteront à un peu plus de prudence.

Nous avons reçu des mémoires où il était question des responsabilités que devraient assumer les vérificateurs quand ils émettent un avis. Le projet de loi leur impose de nouvelles responsabilités, tout comme aux actuaires, qui disposent aussi de droits accrus, dans certains cas, en ce qui concerne l'accès à l'information et aux décisions du conseil, ainsi que la possibilité de souligner les problèmes qu'ils constatent au surintendant. Voilà donc un autre aspect du rôle qu'accordent ces projets de loi aux diverses instances chargées de l'administration de ces institutions.

Il est bien sûr essentiel que les institutions soient suffisamment capitalisées. Le projet de loi ne contient pas de dispositions détaillées à ce sujet. Comme vous le savez, ce ne serait pas approprié. Dans le secteur bancaire, la capitalisation se fait actuellement selon le principe de la pondération des risques, que le Canada a contribué à définir à titre de membre de la Banque des règlements internationaux. Des propositions préliminaires ont été présentées à ce sujet, et les institutions et le grand public seront consultés en vue d'adapter ce principe aux besoins des sociétés de fiducie. Encore là, il faut d'après nous des mécanismes qui permettent de mieux mesurer les risques et qui, en même temps, mettent sur un pied d'égalité les institutions offrant des services similaires, en ce qui concerne la capitalisation. En effet, il ne serait pas souhaitable qu'une grande société de fiducie s'occupant de prêts commerciaux ou de prêts à la consommation ne soit pas assujettie aux mêmes règles de

[Text]

We are also in the process of discussing with industry and, to an extent, the provinces, the issue of capital rules for insurance companies, which is an important and interesting area, and there are also proposals out relating to risk weighting.

Again, this bill gives the superintendent broad authority to determine what is adequate capital for an institution. We think that is very important. We also think, however, that it is important that there be specific rules against which the superintendent would make that determination; rules that are known and out there. Hence the work that has been done with respect to guidelines, regulations and so forth related to capital adequacy for trust and insurance companies, and also the work that has gone on with respect to banks.

Finally, I do not want to comment on behalf of Mr. Mackenzie, but I have been impressed by his testimony to other committees related to the levels of resources, the levels of sophistication, the internal changes that have been made in that office compared to five or six or seven years ago, the extra use of outside consultants from time to time, and the involvement of CDIC in assisting difficult institutions, and the co-operation that occurs there. So on the pure supervisory side, we are looking at the level of resources, activities, the development of early warning systems and more analytical techniques to try to identify problems. The situation is very different than it was five or seven years ago, and I think that will continue.

I would also point out that these bills do give the superintendent, in a couple of areas, enhanced authority. One of the areas that he was quite interested in and that is included in these bills and to which I referred earlier, is the ability to access information from upstream non-financial institutions which are holding companies of financial institutions where that information is relevant to his regulation of the financial institution. We are not purporting to regulate all of those non-financial holding companies with these bills, but we do think that what is happening in those holding companies can often be very relevant to the financial state of the institution that is owned by them. The superintendent ought to have the right of access to get more information about those things rather than just reading about it in a newspaper or something. He has some rights now because some of these things are registered under the Investment Companies Act or whatever, but we are increasing those rights by way of these bills.

There are clearly also other extra power for the superintendent, for example to have to approve dividend payments out of the financial institution. If he has seen the problem and he wants to try to stop the flow out of an institution he can withhold from the institution approval to pay out dividends, because we want to try to stop things there, see what is going

[Traduction]

capitalisation que les banques de la catégorie A ou de la catégorie B, si elle a elle aussi des intérêts diversifiés.

Nous sommes également en train de discuter avec les institutions, et dans une certaine mesure avec les provinces, des règles de capitalisation qui devraient s'appliquer aux sociétés d'assurances. C'est une question importante et intéressante, qui a aussi fait l'objet de propositions relatives à la pondération des risques.

Encore une fois, le projet de loi donne au surintendant le pouvoir général de déterminer ce qui constitue une capitalisation suffisante pour une institution. C'est très important d'après nous. Nous croyons toutefois qu'il est important aussi de fixer des règles précises et connues de tous sur lesquelles le surintendant pourrait se fonder pour prendre cette décision. C'est pour cette raison que nous avons beaucoup travaillé à l'élaboration de directives, de règlements et d'autres dispositions au sujet de la suffisance du capital des sociétés de fiducie et des sociétés d'assurances, de même que des banques.

Finalement, je ne veux pas parler au nom de M. Mackenzie, mais j'ai été fort impressionné par le témoignage qu'il a présenté devant d'autres comités au sujet des ressources nouvelles, des perfectionnements et des changements internes dont a profité ce bureau depuis cinq, six ou sept ans, du recours accru aux experts-conseils de l'extérieur, de la participation de la SADC aux interventions destinées à venir en aide aux institutions en difficulté, ainsi que de la coopération dans ce domaine. Donc, du strict point de vue de la surveillance, les ressources et les activités ne sont pas du tout les mêmes qu'il y a cinq ou sept ans, sans parler de la mise sur pied de mécanismes de détection précoce et l'adoption de meilleures techniques analytiques pour tenter d'identifier les problèmes. Et je pense que cela va continuer.

Je voudrais également souligner que ces projets de loi donnent des pouvoirs accrus au surintendant dans certains domaines. Ils lui accordent notamment un pouvoir qui l'intéressait tout particulièrement, et dont j'ai parlé tout à l'heure: l'accès à l'information provenant d'institutions non financières en amont qui sont des sociétés de portefeuille d'institutions financières, quand cette information est pertinente à la surveillance qu'il doit exercer sur les institutions en cause. Nous n'avons pas l'intention de réglementer dans ces projets de loi l'activité de toutes ces sociétés de portefeuille non financières, mais nous pensons que ce qui se passe au sein de ces sociétés de portefeuille a très souvent des effets directs sur la situation financière des institutions qui leur appartiennent. Le surintendant devrait pouvoir avoir accès à une information plus complète sur ce genre de choses, plutôt que de devoir se contenter d'en prendre connaissance par les journaux ou autrement. Il a déjà des droits en ce sens parce certains de ces renseignements doivent être consignés en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement, mais nous les augmentons dans ces projets de loi.

Le surintendant disposera évidemment aussi d'autres pouvoirs supplémentaires, par exemple en ce qui concerne l'approbation des dividendes versés par les institutions financières. S'il a décelé un problème et qu'il veut empêcher les sorties de fonds d'une institution, il peut lui interdire de verser des dividendes parce que nous voulons qu'il puisse prendre un temps d'arrêt,

[Text]

on, and then decide what has to happen in terms of extra capital being put in and so forth.

So this is a package that deliberately matches enhanced flexibility and opportunities with an enhanced supervisory and prudential regime. We do not think you can do one without the other. They do go together, precisely for the reasons that you talked about.

The last point I would make is that I, personally, have been conscious of the need, in a number of areas, to try to keep new activities separate from the existing activities, at least for this round, although we may need to come back to some of those in five years' time. For example, people have told us that they would like to get into X, Y, Z new business and are asking why this bill forces them to do this in a subsidiary. One of my answers is that maybe we want to make sure that there is a bit more transparency between that operation, which is a whole new business line and may not be financial, and the entity itself, at least until we become more comfortable with what is happening here. Also, the costs of putting it into a subsidiary may not be that great compared to the transparency benefits of being able to see the dealings between that activity in an audit sense and the financial institution. In some cases, although not all, we have not been slavish about it. We have adopted that approach just because we would rather have time to see what is happening. Perhaps we can review the situation and move those entities within the financial institution in a period of time, but at this point we are comfortable with keeping things a little more separate.

Senator Sylvain: I have a second question, Mr. Chairman. Could you tell me how Mr. Mackenzie's department is financed? Is it financed by levies against the financial institutions?

Mr. Le Pan: Yes.

Senator Sylvain: So there is no question of a budget cut being imposed, and he does not have to worry about budget cuts as far as carrying out his mandate. That would, I presume, alleviate any lack of concern if some of these things fell through the cracks and wound up on the plate of the CDIC. In other words, I feel that if you have the necessary wherewithal to do the job properly, it should plug most of the problems and not too many things should wind up as a case for the CDIC. Would that be an accurate assessment?

Mr. Le Pan: Again, I am not directly responsible and I do not have all the details of the operation. One of the reasons we created OSFI under the OSFI Act in 1987 and merged the Superintendent of Financial Institutions with the Inspector General of Banks and provided for more resources was precisely because we thought the experience in the mid eighties with the bank traders indicated that there ought to be a different kind of system. There has been an increase in resources. I do not have the numbers at my finger tips but they are included in Mr. Mackenzie's annual report to Parliament.

[Traduction]

voir ce qui se passe et décider ensuite de ce qu'il convient de faire en termes d'injection de capitaux, par exemple.

Cette réforme met donc délibérément en parallèle une souplesse accrue et de nouvelles possibilités pour les institutions avec une surveillance plus étroite et un régime de prudence plus strict. Nous pensons que les deux vont de pair, précisément pour les raisons que vous avez mentionnées.

Je voudrais ajouter pour terminer que je suis très conscient personnellement de la nécessité, dans un certain nombre de domaines, de maintenir la distinction entre les activités nouvelles et les activités existantes, du moins pour le moment. Nous devons peut-être revenir à certaines de ces questions dans cinq ans. Par exemple, certaines personnes nous ont dit qu'elles aimeraient se lancer dans de nouveaux champs d'activité et nous ont demandé pourquoi ce projet de loi les forçait à le faire par l'entremise d'une filiale. Je leur ai répondu notamment que nous voulions pouvoir clarifier les liens entre ces nouveaux services, qui ne seraient pas pas nécessairement de nature financière, et l'institution elle-même, du moins jusqu'à ce que nous sachions un peu mieux ce qui se passe dans ce domaine. Et les coûts liés à la création d'une filiale ne sont peut-être pas tellement lourds comparativement aux avantages de transparence liés au fait qu'il sera possible de savoir, du point de vue de la vérification, quelles sont les liens entre cette activité et l'institution financière. Et dans certains cas, quoique pas dans tous, nous nous sommes sentis très libres et nous avons adopté cette politique simplement parce que nous préférons avoir le temps de voir venir. Nous pourrions peut-être réviser tout cela dans un certain temps et ramener ces champs d'activité sous la responsabilité des institutions financières elles-mêmes, mais pour le moment, nous préférons conserver les barrières entre ces divers éléments.

Le sénateur Sylvain: J'ai une deuxième question, monsieur le président. Pourriez-vous me dire comment le service de M. Mackenzie est financé? Grâce à des sommes prélevées auprès des institutions financières?

M. Le Pan: Oui.

Le sénateur Sylvain: Il n'est donc pas question que son budget soit réduit; il n'a pas à s'inquiéter de cela dans l'exercice de son mandat. Je présume donc qu'il est peu probable que certaines choses lui échappent et se retrouvent devant la SADC. Autrement dit, il me semble que, quand on a les moyens de bien faire son travail, on réussit à régler la plupart des problèmes; il ne devrait donc pas rester grand-chose pour la SADC. Est-ce que j'ai raison de le croire?

M. Le Pan: Encore une fois, je ne suis pas directement responsable de ce bureau, et je ne connais pas la situation en détail. Si nous avons mis sur pied le BSIF en vertu de la loi de 1987, si nous avons fusionné le bureau du surintendant des institutions financières avec celui de l'inspecteur général des banques, si nous lui avons accordé des ressources accrues, c'est précisément parce que l'expérience que nous avons eue au milieu des années 80 avec les cambistes de banque nous avait menés à la conclusion qu'il faudrait un régime différent. Et les ressources ont été augmentées. Je n'ai pas de chiffres à portée

[Text]

The details of the operation of supervision, I believe, are not properly part of these bills. I think that has to be left ultimately, in considerable measure, to the superintendent. This is the legislative framework, if you will, as to the requirements on institutions, auditors, actuaries, and so forth, and the powers that the superintendent may exercise to deal with problems. I think those are appropriately part of this bill. If the committee was interested in the details of the supervisory system and what is operating, that in a way is something—

Senator Sylvain: That was not my question. I wanted to know what the bill provided and I want to know where the money came from to make these things workable. You have answered those questions very nicely, thank you.

The Chairman: Honourable senators, before this meeting many financial institutions, groups or individuals wanted to meet with me. We received them with the researcher and the clerk. We prepared a list of questions from their points of view. We have listed them and, with your permission, I would ask our researcher to ask these various questions of Mr. Le Pan. I ask you, Gerry, to present these questions to Mr. Le Pan.

Mr. Goldstein: The first set of questions deals with Bill C-28, and they are what have been described as technical issues. The first question deals with clause 441 of Bill C-28 dealing with information services to subsidiaries. Originally, these bills were grandfathered in Bill C-28 under clause 441 (d), but in clause-by-clause review in the House finance committee, the government deleted the clause because the activities would have been permitted with the consent of the minister as being ancillary to the business of the company under 441 (h). The latter was then changed in committee to read "reasonably ancillary to the business of insurance".

The banks have had the services that they provided in this area grandfathered. The insurance companies were to have them grandfathered. Is it the government's intention to restrict the insurance companies in this area or is the government prepared to grandfather these activities before third reading, or does it feel that the act allows these activities?

Mr. Le Pan: I think it is mostly the latter. The existing situation under the existing acts is that the business powers in-house in information services are generally broader for the insurance companies than they are for the banks. The banks are limited to specific powers that are laid out in a regulation under the existing Bank Act. Insurance companies would have in-house powers, both related to providing data processing and information services for their subsidiaries or for their own use, by virtue, first of all and for the most part, of being in the business of insurance, which is what they are in under the existing act. In addition, I guess the ancillary business power, from time to time, would have been used, perhaps, under the existing act to allow further information processing activities.

[Traduction]

de la main, mais ils sont indiqués dans le rapport annuel de M. Mackenzie au Parlement.

Les projets de loi ne portent pas sur le détail des activités de surveillance, à juste titre d'après moi. Je pense que cela doit revenir en définitive, dans une large mesure, au surintendant lui-même. Il s'agit là d'un cadre législatif général sur les exigences imposées aux institutions, aux vérificateurs, aux actuaires et ainsi de suite, et sur les pouvoirs que le surintendant peut exercer pour résoudre les problèmes. Je pense qu'il était normal d'inclure dans les projets de loi des dispositions à ce sujet. Si le Comité s'intéresse au détail du régime de surveillance et des activités à ce chapitre, c'est quelque chose . . .

Le sénateur Sylvain: Ce n'est pas ce que je vous ai demandé. Je voulais savoir ce que prévoit le projet de loi, et d'où vient l'argent nécessaire pour que tout cela fonctionne. Vous avez répondu très aimablement. Merci.

Le président: Honorables sénateurs, avant la séance d'aujourd'hui, beaucoup d'institutions financières, de groupes et de particuliers ont demandé à me rencontrer. Je les ai reçus avec l'attaché de recherche et le greffier du Sénat. Nous avons dressé une liste de questions à partir de leurs observations. Avec votre permission, je vais demander à notre attaché de recherche de poser ces diverses questions à M. Le Pan. Gerry, s'il vous plaît?

M. Goldstein: Je voudrais tout d'abord vous poser des questions sur des points de forme du projet de loi C-28, et notamment sur l'article 441, où il est fait mention des services d'information aux filiales. À l'origine, le paragraphe 441 (d) du projet de loi C-28 protégeait les droits acquis à ce sujet, mais quand le comité de la Chambre a étudié ce projet de loi article par article, le gouvernement a supprimé cette disposition en affirmant que ces activités pouvaient être autorisées avec le consentement du ministre comme étant connexes à l'activité de la société, en vertu du paragraphe 441 (h). Le Comité a ensuite changé le libellé de cette disposition, où il est question maintenant des opérations «raisonnablement connexes au commerce de l'assurance» exercé par la société.

Les banques bénéficient de droits acquis en ce qui concerne les services qu'elles offraient dans ce domaine. Les sociétés d'assurances devaient en bénéficier elles aussi. Le gouvernement a-t-il l'intention de restreindre l'activité des sociétés d'assurances dans ce domaine ou est-il prêt à leur accorder des droits acquis avant la troisième lecture? Ou alors, juge-t-il que la loi permettra ces services de toute façon?

M. Le Pan: Je pense que c'est la dernière explication qui est la bonne. En vertu des lois actuelles, les pouvoirs internes des sociétés d'assurances au chapitre des services d'information sont généralement plus vastes que ceux des banques. Celles-ci sont limitées à des champs d'activité très précis, établis par réglementation en vertu de l'actuelle Loi sur les banques. Les sociétés d'assurances disposeraient pour leur part de pouvoirs internes à la fois pour fournir des services d'information et de traitement des données au personnel de leurs filiales et à leur propre personnel, premièrement — et surtout — parce que ces services sont nécessaires au commerce de l'assurance, comme le prévoit la loi actuelle. En outre, je suppose que les pouvoirs relatifs aux opérations connexes prévus dans la loi actuelle ont

[Text]

In Bill C-28, we tried to grandfather—and it remains our policy—everyone's in-house powers as they now exist. Also, because there are expanded powers in information services, new powers, are to be provided in a subsidiary. So the question became technically how to grandfather. In the case of the banks it is relatively easy to grandfather by referring back to the regulation. We thought that our policy of grandfathering had to be reasonable. Our policy of grandfathering could not be just that we are grandfathering exactly what you are doing today, because it does not make any sense to grandfather exactly what you are doing today but only with those customers and that equipment. We wanted to grandfather the power that was available under the existing statute.

Our first attempt to do that was in the bill that was presented to the House finance committee. We received a lot of comment from industry that we had not adequately grandfathered because in the insurance area, for example, there is no specific reference in the existing insurance bill that says "information services" or "data processing". It comes in under things like the "business of insurance" phrase or the "ancillary business power". That is how insurance companies now get the ability to do whatever data processing, for example, they are doing today. However, when we put in a specific grandfathering clause, it raised all kinds of questions. Are we only grandfathering exactly the activities that the insurance company is doing with exactly these customers? Can it change the customers? Can it change the equipment? If hitherto an insurance company was not taking advantage of all the possibilities that were available under the existing legislation, was the grandfathering to apply only to the ones it was actually using, and not to the full extent of what it could have done?

In response to those concerns we thought that the best way to grandfather was to go back literally to the wording that exists today, and that is essentially what is in the bill that was amended in the House committee. Today, under the new bill, an insurance company has, in fact, broader powers. It could be in the financial services business, and not just the business of insurance. The financial services business clearly includes the business of insurance. So any power that an insurance company had in the information services area by virtue of being in the business of insurance under the existing act, it has under the new act. In other words, any power that it has in the ancillary business area under the existing act it has in the new act because those provisions are brought forward. Therefore, we do not think there is a problem here, and we are worried, quite honestly, that if we try to put an explicit grandfathering provision into the Insurance Act, we will get back into the problems we had the last time we tried this prior to the amendment in the House committee. By that I mean that we will have to define much more precisely what those powers are, and that will raise a lot of questions about whether it is this activity and

[Traduction]

dû être invoqués à l'occasion pour permettre de nouvelles activités de traitement des données.

Nous avons tenté dans le projet de loi C-28 de protéger les droits acquis relatifs aux pouvoirs internes dont disposent tous les types d'institutions, et notre politique n'a pas changé sur ce point. Et parce que le projet de loi accorde des pouvoirs accrus en matière de services d'information, tout nouveau service devra être offert par une filiale. Ce qu'il a fallu ensuite déterminer, c'est la façon exacte de protéger ces droits acquis. Dans le cas des banques, il était relativement facile de le faire en renvoyant au règlement. Nous pensions que notre politique en matière de droits acquis devait être raisonnable. Nous ne pouvions pas nous contenter de protéger exactement tous les services offerts actuellement parce que cela n'aurait aucun sens de protéger seulement les services offerts aux clients actuels, avec l'équipement actuel. Nous voulions consacrer plutôt le pouvoir que confère la loi actuelle.

Notre première tentative en ce sens se reflétait dans le projet de loi qui a été soumis au Comité des finances de la Chambre. Nous avons reçu de nombreux commentaires du secteur, qui estimait que nous n'avions pas protégé efficacement les droits acquis parce que, par exemple dans le secteur de l'assurance, le projet de loi ne parlait pas expressément de «services d'information» ou de «services de traitement des données», ces activités étant couvertes par des expressions comme «commerce de l'assurance» ou «opérations connexes». C'est ainsi que les sociétés d'assurances pourraient s'occuper de traitement des données, par exemple, comme elles le font aujourd'hui. L'inclusion d'une disposition portant précisément sur la protection des droits acquis a donc soulevé toutes sortes de questions. Voulions-nous protéger seulement les activités déjà entreprises par la société, et seulement auprès des clients actuels? Ces clients pouvaient-ils changer? L'équipement utilisé pouvait-il changer? Et si la société d'assurances ne profitait pas de toutes les possibilités que lui offrait la loi actuelle, avait-elle des droits acquis seulement sur les activités qu'elle exerçait effectivement, et non sur toutes celles qu'elle aurait pu exercer?

En réponse à ces préoccupations, nous avons pensé que la meilleure façon de protéger les droits acquis, c'était d'en revenir littéralement au libellé actuel; c'est essentiellement ce qui a été fait dans le projet de loi amendé par le comité de la Chambre. Dans le nouveau projet de loi que vous avez sous les yeux aujourd'hui, les sociétés d'assurances ont en fait des pouvoirs plus vastes. Elles peuvent effectuer des opérations dans tout le domaine des services financiers, et pas seulement dans celui du commerce de l'assurance. Les services financiers incluent très clairement le commerce de l'assurance. Donc, tous les pouvoirs que la loi actuelle accorde aux sociétés d'assurances en matière de services d'information, du simple fait qu'elles font le commerce de l'assurance, sont maintenus dans le projet de loi; elles conservent tous les pouvoirs dont elles disposent en matière d'opérations connexes en vertu de la loi actuelle parce que ces dispositions ont été reprises. Nous ne pensons donc pas que cela pose de problème. Honnêtement, nous craindrions plutôt, si nous tentions de protéger trop explicitement les droits acquis dans la Loi sur les sociétés d'assurances, de connaître les mêmes problèmes que la dernière fois où nous avons tenté de le faire, avant que le projet de loi soit amendé par le comité de la

[Text]

that activity only if I am doing it, and only with these customers, et cetera.

So our feeling is that, in fact, we are grandfathering the powers that exist today under the existing act by carrying these words forward into the new bill. We know that there is some nervousness about that in the insurance industry, but we are worried that trying to structure something that would be a more explicit grandfathering, and that would really almost amount to amending the existing situation—because I emphasize that there is no specific power in this area in the existing acts—may have its own dangers by way of raising questions and potential limitations perhaps unknown even to us or to the industry.

Mr. Goldstein: What was the rationale for changing from “business of the company” to “business of insurance”?

Mr. Le Pan: This was an amendment that was not actually proposed by the government. This was an amendment that was proposed by one of the committee members and had been supported by the banking industry in particular. We were prepared to accept the amendment, albeit perhaps a little reluctantly. The basic rationale for the amendment comes back to a point I made in my opening presentation. We believe that it is important that discernible differences remain between the different pillars here. One of the issues that we have had to deal with is: where is the line between insurance and banking? I am not talking about selling insurance; I am talking about the liability side of the balance sheet. Where is the line between insurance and excessive deposits? As I said earlier, there is no explicit deposit-taking power under these bills for insurance companies, and we think that to get into that would be very problematic and would go too far and blur the distinctions.

There was a considerable worry on the part of the banking industry that the way in which that clause read previously and the way it interacted with the prohibition on deposit taking might make it possible for an insurance company to be in the general deposit-taking business. Insurance companies have quasi-deposit-taking activities. Here I am not talking about annuities. They have quasi-deposit-taking activities. It can be argued whether, if someone has their cash surrender value sitting there for three weeks, that is a deposit. I do not really know, but we are clearly allowing that. However, there was a possibility that, with the way that clause you referred to, Mr. Goldstein, was previously structured, it could be argued that an insurance company would have broad deposit-taking powers and we did not think that was reasonable. Those powers would have come in through the back door through sort of an ancillary business notion. However, if those powers are something ancillary to financial services, which is the way the clause read previously, it sort of includes deposits, does it not, because that is a financial service. Therefore we said “ancillary to the business of insurance”, which is essentially the existing wording in the existing Insurance Act about how the ancillary business

[Traduction]

Chambre. Nous craindrions de devoir alors définir beaucoup plus précisément ces pouvoirs, ce qui soulèverait toutes sortes de questions sur les activités qui seraient protégées, avec quels clients, et ainsi de suite.

Nous avons donc l'impression de protéger en fait les pouvoirs que prévoit la loi actuelle en reprenant le même libellé dans le nouveau projet de loi. Nous savons que cela suscite une certaine nervosité chez les sociétés d'assurances, mais si nous proposons des dispositions plus structurées et plus explicites sur les droits acquis, ce qui équivaldrait presque en définitive à une modification de la situation actuelle — parce que tiens à souligner que la loi en vigueur ne prévoit pas de pouvoirs précis dans ce domaine —, nous nous exposerions à toutes sortes de problèmes et nous risquerions de limiter les pouvoirs des institutions, peut-être même sans qu'elles le sachent ou sans que nous le sachions nous-mêmes.

M. Goldstein: Pourquoi parlez-vous maintenant du commerce de l'assurance plutôt que de l'activité de la société?

M. Le Pan: En fait, cet amendement ne venait pas du gouvernement. Il a été proposé par un membre du Comité, avec l'appui des banques en particulier. Nous étions prêts à l'accepter, quoique avec une certaine réticence. La raison d'être fondamentale de cet amendement se rattache à une observation que j'ai faite au cours de ma déclaration préliminaire. Nous pensons qu'il est important de maintenir des distinctions perceptibles entre les différents piliers. Nous avons dû nous demander notamment où il convenait de tracer la ligne entre les assurances et les services bancaires. Je ne veux pas parler ici de la vente d'assurances, mais du passif figurant au bilan des institutions. Où tracer la ligne entre les assurances et l'acceptation de dépôts? Comme je l'ai dit tout à l'heure, les projets de loi n'autorisent pas expressément les sociétés d'assurances à accepter des dépôts; nous pensons qu'il aurait été très délicat de les y autoriser et que cela aurait effacé certaines distinctions nécessaires.

Les banques craignaient énormément que l'ancien libellé de cette disposition, et son interprétation en regard de l'interdiction relative à l'acceptation de dépôts, ne permettent en fait aux sociétés d'assurances de se lancer dans le domaine des dépôts. En fait, ces sociétés sont presque des institutions acceptant des dépôts, sans parler de la question des rentes. On peut se demander si le fait de laisser la valeur de rachat d'un contrat d'assurances en suspens pendant trois semaines ne constitue pas un dépôt. Je ne sais pas, mais il est clair que c'est permis. Toutefois, il aurait été possible de prétendre, étant donné la formulation employée dans l'article dont vous avez parlé, monsieur Goldstein, que les sociétés d'assurances avaient des pouvoirs généraux d'acceptation de dépôts, et nous ne jugions pas cela raisonnable. Cela aurait été un moyen détourné d'accorder ces pouvoirs aux sociétés d'assurances, grâce à la disposition permettant les opérations connexes. En effet, les opérations connexes aux services financiers, puisque c'est ainsi qu'il fallait interpréter l'ancienne version du projet de loi, englobent en quelque sorte les dépôts, n'est-ce pas, parce que ce sont des services financiers. Nous avons donc préféré parler d'opérations connexes au commerce de l'assurance, comme c'est d'ailleurs à peu près le cas dans l'actuelle Loi sur les

[Text]

power works. The amendment was essentially to go back to that existing power.

Mr. Goldstein: The second question has to do with deemed Canadian status to investments made by the segregated pension funds of non-resident life insurance companies. Those insurance companies can now invest in the shares of financial institutions, but not in Air Canada and Petro-Canada. Recognizing that there appear to be procedural problems with actually getting this change through, is it the government's intention to try to make these investments applicable to the segregated funds?

Mr. Le Pan: Our policy is that these investments ought to be allowed to the segregated funds. We support that policy and we are looking for the earliest opportunity to amend the relevant statutes for Air Canada and Petro-Canada, in particular, to make that happen. That possibility and that further expansion has been included in the most recent privatization bill that was tabled in Parliament a month or so ago. There is a procedural problem in the sense that these bills, which are now before Parliament, do not amend the Petro-Canada and Air Canada Acts so an attempt to put this amendment into these bills is likely out of order. It was so ruled out of order in the Finance committee. Therefore we are looking at other possibilities to make this change, but our policy is to support the change and we will do it as soon as we possibly can.

Mr. Goldstein: The third question has to do with clause 461 of C-28 dealing with the formula for determining what share of profits can be transferred from a participating account to shareholders. The bill is worded, "transferring specifically to the stated capital account" and the monies, apparently, are profits but not capital. Is this correct? Is a change contemplated?

Mr. Le Pan: Yes, it is correct and a change is contemplated.

Mr. Goldstein: So this will be done before third reading?

Mr. Le Pan: That is right.

Mr. Goldstein: Finally, clause 463 deals with transfers from participating accounts to segregated funds. It sets a ceiling which is the lesser of an amount determined by a formula or \$2 million. The \$2 million was set in 1970 and given inflation more than anything else, that constraint will always be binding. Does the government have any objection to dropping the \$2 million and just going with the formula?

Mr. Le Pan: I am prepared to recommend that change.

Mr. Goldstein: Again, before third reading?

Mr. Le Pan: Yes.

The Chairman: Are there any other questions before we continue?

[Traduction]

sociétés d'assurances. L'amendement visait essentiellement à revenir à la disposition actuelle.

M. Goldstein: Ma deuxième question porte sur la présomption selon laquelle les investissements faits par des caisses séparées des sociétés d'assurance-vie non résidentes sont considérés comme des investissements canadiens. À l'heure actuelle, ces sociétés peuvent acheter des actions d'institutions financières, mais non d'Air Canada ou de Petro-Canada. Tout en reconnaissant qu'il pourrait être difficile de changer cela, pour des raisons de procédure, j'aimerais savoir si le gouvernement a l'intention de permettre à ces caisses séparées de faire des investissements de ce genre?

M. Le Pan: Nous estimons que ces investissements devraient être permis pour les caisses séparées. Nous sommes d'accord avec cette position et nous allons tenter de faire modifier le plus rapidement possible les lois qui s'y rapportent, en particulier dans le cas d'Air Canada et de Petro-Canada. Cette possibilité, ainsi que cette nouvelle extension, ont été incluses dans le dernier projet de loi de privatisation déposé devant le Parlement, il y a un mois environ. Il y a effectivement un problème de procédure, en ce sens que les projets de loi dont le Parlement a été saisi ne modifient pas les lois sur Petro-Canada et sur Air Canada; par conséquent, il est probable que les propositions visant à amender ces projets de loi dans ce sens seront jugées irrecevables. C'est d'ailleurs ce qu'a déjà décrété le Comité des finances. Nous étudions donc d'autres moyens d'effectuer ce changement; nous sommes d'accord avec ce changement et nous le ferons dès que possible.

M. Goldstein: Ma troisième question porte sur l'article 461 du projet de loi C-28, où est énoncée la formule servant à déterminer la proportion des bénéfices pouvant être transférée du compte de participation aux actionnaires. Le projet de loi parle expressément de transferts dans un compte de capital donné, mais les sommes en cause sont apparemment des bénéfices, et non du capital. Est-ce exact? Avez-vous l'intention de changer cela?

M. Le Pan: Oui, c'est exact, et nous avons l'intention de changer cela.

M. Goldstein: Avant la troisième lecture?

M. Le Pan: Oui.

M. Goldstein: Finalement, l'article 463 porte sur les transferts d'un compte de participation à une caisse séparée, dont le total ne peut pas excéder le montant calculé selon la formule indiquée, jusqu'à concurrence de 2 millions de dollars. Or, ce plafond de 2 millions de dollars a été fixé en 1970, et à cause de l'inflation, surtout, ce sera toujours une contrainte. Le gouvernement aurait-il des objections à laisser tomber ce plafond et à se contenter de la formule?

M. Le Pan: Je suis prêt à recommander ce changement.

M. Goldstein: Encore là, avant la troisième lecture?

M. Le Pan: Oui.

Le président: Y a-t-il d'autres questions avant que nous poursuivions?

[Text]

Senator Simard: I have a couple of questions. Monsieur le Président, j'imagine qu'on aura l'occasion, après avoir entendu les autres témoins, de revoir monsieur Le Pan et son équipe.

Le Président: Si le besoin est.

Le sénateur Simard: Nous pourrions les entendre de nouveau la semaine prochaine ou à une autre étape de l'étude du projet de loi qui ne sera pas nécessairement la pré-étude.

Le Président: Nous avons quand même des limitations parce le ministre a indiqué à la Chambre des communes qu'il voulait présenter pour la troisième lecture ces projets de loi le plus rapidement possible. Si nous voulons faire des suggestions pour améliorer les projets de loi, je pense que nous avons une responsabilité, et c'est pourquoi nous nous réunissons aujourd'hui et demain.

Senator Kirby: Mr. Chairman, just to follow up on that point, the history of this committee has been to discuss with the department amendments that we intend to recommend. That has been the history, is one of reasons our amendments have frequently been accepted. To pick up on Senator Simard's point, since our last witness is at three o'clock tomorrow afternoon, or early next week, I think if we are to have an *in camera* discussion, it might be useful to have an opportunity for another brief discussion with the witness.

The Chairman: We will have an *in camera* meeting before preparing the report, since our report might contain recommendations or a request for further study on deposit insurance or things like that.

Senator Kirby: My only point, to pick up on Senator Simard's point, is that if we were to be recommending some technical amendments, it has always been helpful for this committee to discuss those with the department before we actually wrote a report. Given the urgency, I, for one, would be quite happy, if we got to that point, to meet briefly with Mr. Le Pan either tomorrow afternoon or next week. I was just strongly supporting what Senator Simard said.

The Chairman: This is the very purpose. By asking very specific questions, we have, the feeling of the Department of Finance.

Senator Kirby: Others may come up that are not on that list.

The Chairman: They will come up.

Senator Simard: You seem to have a number of technical questions. I would certainly agree that the researcher or you, Mr. Chairman, might turn these questions over to the witnesses so that they can have answers to these things by tomorrow or early next week.

The Chairman: That is what we are doing right now.

[Traduction]

Le sénateur Simard: J'aurais quelques questions à poser. Mr. Chairman, I imagine we will have the opportunity to see Mr. Le Pan and his team again after we hear the other witnesses.

The Chairman: If need be.

Senator Simard: We could hear them again next week or at another stage in our study of the bill, not necessarily the pres-study stage.

The Chairman: We are nevertheless facing certain limits because the Minister has indicated to the House that he wants to introduce these bills for third reading as soon as possible. If we want to make suggestions to improve the bills, I believe we have a responsibility to do so, and that is why we are meeting today and tomorrow.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, pour poursuivre sur ce point, le Comité a toujours discuté avec les fonctionnaires du Ministère des amendements qu'il compte recommander. C'est ce que nous avons toujours fait, et c'est une des raisons pour lesquelles nos amendements sont si souvent adoptés. Pour poursuivre sur le point soulevé par le sénateur Simard, donc, je pense que si nous devons tenir une séance à huis clos, puisque notre dernier témoin doit comparaître à 15 heures demain après-midi ou au début de la semaine prochaine, il pourrait être utile de rencontrer à nouveau le témoin pour une brève discussion.

Le Président: Nous allons tenir une séance à huis clos avant de préparer notre rapport car il pourrait contenir des recommandations diverses comme, par exemple, que l'assurance-dépôts soient étudiée plus à fond.

Le sénateur Kirby: Mon seul commentaire, pour faire écho à l'intervention du sénateur Simard, c'est que quand nous comptons proposer des amendements de forme, nous avons toujours trouvé utile d'en discuter avec les fonctionnaires du Ministère avant de nous lancer dans la rédaction de notre rapport. Vu que le temps presse, je serais personnellement très heureux, si nous souhaitons effectivement proposer des amendements, de rencontrer brièvement M. Le Pan demain après-midi ou la semaine prochaine. Je voulais simplement appuyer sans réserve la proposition du sénateur Simard.

Le président: C'était exactement le but de notre séance. En posant des questions précises, nous avons pu prendre connaissance de l'opinion des gens des Finances.

Le sénateur Kirby: Il y en aura peut-être d'autres qui ne figurent pas sur cette liste.

Le président: Nous y viendrons.

Le sénateur Simard: Vous semblez avoir un certain nombre de questions à poser sur des points de forme. Je voudrais bien que l'un de nos agents de recherche, ou vous, monsieur le président, communiquez ces questions aux témoins de manière à ce qu'ils puissent nous fournir les réponses demain ou au début de la semaine prochaine.

Le président: C'est précisément ce que nous allons faire.

[Text]

Senator Simard: But we will be out of here in half an hour. As far as these people are concerned, you have too many questions to pose and then wait for a verbal response.

The Chairman: The committee is free to request that Mr. Le Pan come back, if needed.

Senator Simard: I have two questions, basically.

Les associations des sociétés de fiducie sont très heureuses à peu près comme tous les représentants des quatre secteurs du groupe législatif. Ils sont tous heureux ou ils sont tous également malheureux mais, enfin, il semble y avoir une certaine unanimité et une reconnaissance d'un travail bien fait. Je pense que vous et le gouvernement devez être félicités pour avoir finalement abouti.

Il n'en demeure pas moins que l'association des sociétés de fiducie et bien d'autres s'inquiètent de l'impossibilité à ce jour d'avoir complètement fait avancer l'harmonisation avec les provinces. Que pouvez-vous nous dire là-dessus?

Il y en a qui disent que tout cela c'est bien beau, mais cela ne nous permettra pas de résoudre la question de plus en plus pressante de l'harmonisation et de tirer de tout ces projets de loi-là tous les bénéfices qu'on escomptait en tirer.

Mr. Le Pan: The problem of lack of harmonization is most severe for the trust companies.

C'est un problème que nous avons reconnu il y a quelques années. Nous sommes en train de discuter avec les provinces des solutions à apporter. En particulier nous avons pris note de la suggestion de ce comité d'avoir un arrangement du même type que celui qui existe en Europe depuis quelques années.

We are pressing the provinces very hard on this matter at the moment. As I left a meeting in Toronto with my colleagues from all ten provinces to appear this morning before this committee, the minister indicated to his provincial colleagues that he wished to convene a meeting of ministers responsible for financial institutions to attempt to move this process farther along before the end of the year. Whether that will be possible, we shall see.

As we said in the background documents to the economic union proposals, we are looking for an arrangement in the financial institutions area that will disentangle some of the responsibilities. There is a problem, particularly in the trust area—it is referred to in the trust company's letter to this committee—in that some provinces, particularly Ontario, have adopted a so-called "equals" approach which means that their rules apply to trust companies incorporated in other jurisdictions, and they apply to those companies in their Canada-wide operations. The possibility for multiple rules is immense.

We are supporting and proposing the idea that there be a lead jurisdiction concept subject to agreement on the basic sets of rules for financial soundness, such as capital and self-dealing; that there be an understanding that federally-incorporated companies would be supervised by the federal superintendent. There would be less opportunity for there to be different sets of

[Traduction]

Le sénateur Simard: Mais, la séance doit prendre fin dans environ 30 minutes. Nous avons trop de questions à poser. Nos témoins n'auront jamais le temps de répondre à toutes les questions dans le temps qui reste.

Le président: Le comité peut toujours demander de réinviter M. Le Pan, si c'est nécessaire.

Le sénateur Simard: J'ai deux questions à poser.

The associations of trust companies are very happy, more or less like all the representatives of the four sectors of the legislative group. They are all happy or they are all unhappy, but there does seem to be a certain unanimity and recognition of a job well done. I believe that you and the government must be congratulated for finally finishing the job.

Nevertheless, the association of trust companies and many others are concerned that it has been impossible to date to complete the harmonization with the provinces. What can you tell us on that subject?

Some say that that is all well and good, but it will not help us to solve the increasingly pressing matter of harmonization or to derive from these bills all the benefits we expected to derive.

M. Le Pan: Le problème du manque d'harmonisation est très grave pour les sociétés de fiducie.

It's a problem we recognized a few years ago. We are discussing possible solutions with the provinces. In particular, we have taken note of this Committee's suggestion concerning an arrangement of the same type as the arrangement that has existed in Europe for some years now.

Nous mettons beaucoup de pression sur les provinces à l'heure actuelle. Après mon départ de Toronto, où j'assistais à une réunion avec mes collègues des dix provinces, pour venir témoigner à votre comité, ce matin, le ministre a indiqué à ses homologues provinciaux qu'il souhaite convoquer une réunion des ministres chargés des institutions financières pour tenter de faire aboutir ce processus avant la fin de l'année. Nous verrons si c'est possible.

Comme nous le disons, dans les documents d'information sur les propositions ayant trait à l'union économique, nous cherchons à instaurer, pour les institutions financières, des mesures qui démêleront ou préciseront certaines des responsabilités. Il y a un problème, notamment pour les sociétés de fiducie—problème auquel la société de fiducie fait allusion dans la lettre qu'elle a fait parvenir à votre comité—parce que certaines provinces, en particulier l'Ontario, ont adopté une nouvelle approche qui veut que leurs règles s'appliquent aussi aux sociétés de fiducie qui ont une charte d'une autre province, et elles s'appliquent donc à toutes les filiales des sociétés sur tout le territoire canadien. La possibilité qu'il y ait des règles multiples est immense.

Nous proposons que l'on s'entende sur des principes généraux, un ensemble de règles de base à l'égard de la solidité financière d'une institution, au sujet du capital et des opérations intéressées, par exemple; que l'on s'entende pour que les sociétés possédant une charte fédérale soient supervisées par le surintendant des institutions financières. Ce faisant, on risque-

[Text]

rules. We are not happy with the speed with which the provinces have been prepared to discuss those issues with us. We now believe that we have placed all of the issues out for discussion.

The provinces did make some limited progress in this area. There was a limited interprovincial agreement last spring, but it did not, in our view, go far enough. It has to go farther to deal with disentangling responsibilities. The provinces, in a number of areas that were not part of the agreement, wanted more time to arrange an agreement amongst themselves before they talked with the federal government.

Senator Simard: That is a problem.

Mr. Le Pan: We have been pushing to have everything placed on the table so we can sort out this problem. We are now at the stage where we have agreed with the provinces that everything is discussable. We are now ready to seriously sort out how we can put this regime into place, a regime similar to one presented to this committee a year or two ago. I do not know whether we will be successful or not. I believe it to be incredibly important. My minister believes it to be incredibly important. It deserves a lot of attention and monitoring by people in the community and elsewhere.

There is much concern about the lack of harmonization. We believe that harmonization itself is not enough. This is an area where there is an immense amount of discretion exercised. Therefore harmonizing legislation is not sufficient. One must go beyond harmonizing legislation to reach understandings and operating agreements that say for this type of company, here is who takes the lead. Otherwise, a company gets four people who can come in the door the same day, and that does not make any sense. We must go beyond legislative harmonization.

Senator Kirby: I have a short supplementary on that point. I totally agree with your department's position. Firstly, have you had a legal opinion on the issue of whether or not the equals approach is legal or constitutional?

Secondly, at some point, is the federal government prepared to contemplate testing the approach in court? The judgment of a lot of us who are not lawyers but who have been around federal-provincial relations is that this would lose in court, hands down.

Mr. Le Pan: Which would?

Senator Kirby: That attempting to apply the equals approach to federal institutions in this context would not be sustained by the courts.

Mr. Le Pan: There is a series of questions there. Let me be very careful, because I am also not a constitutional lawyer.

Senator Kirby: We may therefore understand the subject. That has some advantage.

[Traduction]

rait moins de se retrouver avec toute une série de règles différentes. Les provinces ont mis bien du temps à se décider d'entreprendre de discuter de ces questions avec nous. Nous sommes plutôt déçus de leur attitude. Tous les sujets sont maintenant ouverts à la discussion.

Les provinces ont fait certains progrès à cet égard, quoique plutôt limités. Il y a eu un accord interprovincial limité qui a été signé le printemps dernier, mais il ne va pas suffisamment loin, selon nous. Il aurait fallu aller beaucoup plus loin pour parvenir à démêler toutes les responsabilités. Sur un certain nombre d'aspects qui n'étaient pas considérés dans l'accord, les provinces voulaient plus de temps pour s'entendre entre elles avant d'en discuter avec le gouvernement fédéral.

Le sénateur Simard: C'est un problème.

M. Le Pan: Nous avons fait de gros efforts pour que toutes les questions devant être discutées soient énoncées, pour savoir comment s'attaquer à ce problème. Nous nous sommes entendus avec les provinces pour que tout puisse être discuté. Nous sommes maintenant prêts à déterminer comment mettre en place ce régime, un régime analogue à celui qui a été présenté à votre comité il y a un an ou deux. Je ne sais pas si nous allons réussir ou non. Je pense que c'est d'une importance extrême. Mon ministre est aussi de cet avis. Le projet mérite beaucoup d'attention et doit être suivi par les gens du milieu et d'autres compétences.

Le manque d'harmonisation inquiète beaucoup. Mais, nous pensons que l'harmonisation seule n'est pas suffisante. C'est aussi un domaine où le pouvoir discrétionnaire est très présent. Il ne suffit donc pas d'harmoniser les lois. Au-delà de l'harmonisation des lois, il faut aussi parvenir à s'entendre sur le niveau de gouvernement qui aura l'autorité pour tel ou tel genre de société. Autrement, une société peut tout à coup voir arriver quatre personnes différentes jour, qui viennent toutes lui poser des questions et lui demander des comptes, et cela n'a aucun sens. Il ne suffit donc pas d'harmoniser les lois.

Le sénateur Kirby: J'ai une brève question additionnelle à poser à ce sujet. Je suis tout à fait d'accord avec vous, quant à la position de votre ministère. Premièrement, avez-vous demandé un avis juridique sur la légalité ou la constitutionnalité de l'approche adoptée par les provinces?

Deuxièmement, à un moment ou à un autre, le gouvernement fédéral a-t-il l'intention de soumettre le cas à un tribunal? Nombre d'entre nous, qui ne sont pas juristes, mais qui ont l'expérience des relations fédérales-provinciales, pensent que cette position serait perdante à coup sûr.

M. Le Pan: Laquelle?

Le sénateur Kirby: Celle qui veut que les provinces appliquent cette règle aux institutions fédérales. Aucun tribunal ne l'admettrait.

M. Le Pan: Il y a toute une série de questions qui se posent ici. Je dois être très prudent, parce que je ne suis pas non plus expert en matière constitutionnelle.

Le sénateur Kirby: Nous pouvons peut-être comprendre de quoi il s'agit, alors. Il y a certains avantages à cela.

[Text]

Mr. Le Pan: On the first question, I have not seen a formal constitutional opinion on this, but a number of years ago we did spend a lot of time talking to people within the government about the legal aspects of this issue. I emphasize that what a supreme court would or would not do is tricky to speculate on.

If I could give a general comment on what I understand the legal terrain to look like, first, the federal government's power to regulate trust companies comes from its power to incorporate. This is not a specific power but a general power, a residual type of power. That power to incorporate would include the ability to deal with corporate governments, provincial rules and set up the basic business powers of these institutions. It probably does not go so far as to allow the federal government jurisdiction over the conduct of business of those companies, such as disclosure provisions. It is not coming from a power like the banking power.

In the banking case, banking is a specific head of power under the Constitution, and that includes everything that Parliament says is banking. So that the federal government's authority is limited here.

The province's power in this area comes from the property and civil rights provisions. Property and civil rights, in addition to including conduct of business rules, disclosure, and proficiency standards, would probably include some of the basic business powers and some of the basic provincial rules. So we are looking at something that is inherently shared and overlapping in jurisdiction, given the way the Constitution presently operates.

The question then arises, "Well, would something be blown out of the water in a constitutional case?" From advice that I have received, what matters tremendously in whether or not a challenge would be successful is whether or not there are direct conflicts between one piece of legislation and another. However, that is not helpful in a business sense, because from a business point of view, the issue in a number of these areas is not direct conflict. The issue is that there may be no direct conflicts between this bill and Ontario's bill, but there is a patchwork of regulations, and you must comply with both. To comply with both, you must piece your way through these rules and say, "Well, I must take this part of this rule and this part of that rule," and the operating costs of doing that are unacceptable.

I have some doubts as to whether, constitutionally, Ontario's approach would be ruled *ultra vires*, absent a direct conflict in a situation; for example, where an institution said, "Well, I cannot do this or this, but I must do one or the other because these two provisions in these two bills are directly conflicting." We do not have very much of that, if any, under the way these matters now operate. It is more a case that if there are two sets of rules that regulate the same thing, you end up complying with the toughest of the two sets of rules.

[Traduction]

M. Le Pan: Il n'y a jamais eu d'avis officiel qui ait été donné sur la constitutionnalité de cette approche, à ce que je sache, mais il y a quelques années, nous avons beaucoup discuté avec des fonctionnaires des aspects juridiques de cette question. Je dirai toutefois qu'il serait plutôt risqué de vouloir prédire de quel côté pencherait une cour suprême à cet égard.

Je pourrais peut-être vous dire un peu ce que je comprends des aspects juridiques de cette question. Le gouvernement fédéral tient son autorité de réglementer les sociétés de fiducie de son pouvoir d'incorporer ou de constituer des sociétés. Ce n'est pas un pouvoir particulier, mais un pouvoir à caractère général, une espèce de pouvoir résiduel, si vous voulez. Ce pouvoir l'autorise à intervenir auprès des gouvernements, au sujet des règles provinciales, et à déterminer les pouvoirs de base de ces institutions en matière de commerce. Il ne va probablement pas jusqu'à donner au gouvernement fédéral la compétence sur la conduite des activités commerciales de ces sociétés, comme sur les dispositions ayant trait à la divulgation, par exemple. Ce n'est pas comme dans le cas des banques.

Le domaine bancaire est chapeauté par une autorité particulière, en vertu de la Constitution, et elle s'étend à tout ce que le Parlement détermine être du domaine bancaire. L'autorité du gouvernement fédéral est donc limitée à cet égard.

Dans ce domaine, le pouvoir du gouvernement provincial est défini par les dispositions ayant trait aux droits à la propriété et aux droits civils. Ces droits, en plus des règles concernant la conduite des affaires, la divulgation et les normes ayant trait à la compétence, incluraient aussi, probablement, un certain nombre des pouvoirs de base en matière de commerce et des règles provinciales de base. De la façon dont la Constitution fonctionne à l'heure actuelle, il y a donc un chevauchement inhérent des compétences dans ces aspects.

Cette pratique des provinces résisterait-elle à une contestation de sa constitutionnalité? Selon des avis qui m'ont été donnés, ce qui serait extrêmement déterminant dans un tel cas, ce serait la constatation de conflits directs entre deux lois. Toutefois, ce n'est pas utile sur le plan commercial, parce que bien souvent il n'y a pas vraiment de conflits directs. Il peut bien ne pas y avoir de conflits directs entre cette loi et celle de l'Ontario, mais il y a des règlements, et il faut observer les deux ensembles de règles. Pour ce faire, il faut éplucher toutes ces règles et observer toutes celles qui s'appliquent des deux côtés, et les coûts d'une telle chose sont inacceptables.

Je me demande si, sur le plan constitutionnel, la pratique de l'Ontario serait déclarée *ultra vires*, même s'il n'y avait pas de conflits directs, par exemple, si une institution disait ne pas vouloir appliquer une règle quelconque malgré qu'elle soit obligée de le faire, parce que les dispositions des deux lois seraient diamétralement opposées. Cela ne peut pas arriver tellement souvent, si c'est même possible, de la façon dont les lois sont formulées à l'heure actuelle. Lorsqu'il y a deux ensembles de règles qui régissent une même activité, on applique les règles les plus sévères.

[Text]

Your last question is would the federal government consider such a challenge. That is totally hypothetical at this point. What we are pursuing is harmonization and disentanglement discussions. We will see how those discussions proceed. If we get the sense that this process is not likely to work, we would have to come back to look at all types of options. I do not want to speculate on what those options may be.

Le sénateur Simard: Le projet de loi C-4 contient une disposition exigeant un examen parlementaire à tout les cinq ans. Est-ce que les autres projets de loi C-19 et C-28, contiennent la même disposition, c'est-à-dire, l'obligation d'un examen parlementaire à tous les cinq ans. Est-ce que c'est le cas pour les quatre projets de loi?

Monsieur Le Pan: Oui, sénateur Simard, c'est le cas pour les quatre projets de loi.

Le sénateur Simard: Pour toutes les institutions?

Monsieur LePan: Oui, sénateur Simard, pour toutes les institutions.

Le sénateur Simard: Evidemment, les parlementaires disent souvent que divers projets de loi obligent le gouvernement à réfléchir et présenter autre chose. Mais cela n'aboutit pas toujours d'une façon aussi imposante et ça ne règle pas nécessairement tous les problèmes tous les cinq ans. Cela prend toujours une volonté politique pour y insérer ce que les gens souhaitent ou une partie de ce que les gens souhaitent.

Ceci étant dit, vous avez dit que vous aviez refusé certaines suggestions d'amendements, notamment, l'amendement qui aurait pu assurer une obligation de confidentialité de tous les participants, c'est-à-dire, empêcher les échanges entre compagnies affiliées et subsidiaires, etcetera.

Vous y voyez des problèmes techniques. Je ne suis pas très impressionné par cela. Je pense que les citoyens canadiens s'attendent de leurs institutions d'obtenir la confidentialité totale. Si cela cause des problèmes à des institutions financières, il va falloir qu'ils règlent ces problèmes-là. J'espère que l'on ne demandera pas aux Canadiens d'attendre cinq ans pour avoir une révision parlementaire, pour enchaîner tout de suite ces clauses-là et laissons les compagnies se débrouiller avec cela.

Je pense que c'est le moindre auquel les Canadiens doivent s'attendre. J'aimerais avoir vos commentaires sur cela. J'espère que d'ici à ce qu'on termine nos travaux, pouvoir convaincre mes collègues. Au départ que l'on mette l'obligation holubolus dans ces quatre projets de loi-là, quitte à prévoir des règlements au lieu de dire que, peut-être, par voie de règlement on pourrait prévoir des choses. Non, mettons l'obligation dans les projets de loi quitte à amener des règlements qui pourraient faciliter la solution des problèmes techniques qui pourraient s'ensuivre. J'aimerais avoir vos commentaires et vous encourager à travailler avec votre ministre. Je vais certainement faire de même.

Non seulement il me semble que certains partis des institutions financières demandent cela, mais je pense que cela va au

[Traduction]

Vous avez aussi demandé si le gouvernement fédéral pourrait envisager de contester cette pratique devant les tribunaux. C'est une question tout à fait hypothétique à ce moment-ci. Ce qui nous intéresse avant tout, pour l'instant, ce sont nos discussions sur l'harmonisation et le partage des responsabilités. Nous verrons quelle allure prendront ces discussions. Si jamais nous avons le sentiment que ce processus risque de ne pas marcher, nous devons examiner toutes sortes de solutions différentes. Je ne veux pas m'avancer sur ce que ces options peuvent être.

Senator Simard: Bill C-4 contains a provision requiring a parliamentary review every five years. Do the other bills, Bills C-19 and C-28, contain the same provision, that is an obligation to conduct a parliamentary review every five years. Is that the case for the four other bills?

Mr. Le Pan: Yes, Senator Simard, that is the case for the four other bills.

Senator Simard: For all the institutions?

Mr. Le Pan: Yes, Senator Simard, for all the institutions.

Senator Simard: Obviously, parliamentarians often say that various bills force the government to reflect on the matter and to present something else. But it does not always have such an imposing result as this and does not necessarily solve all the problems every five years. It takes political will to include in a bill what people want or part of what people want.

That much said, you said you had rejected certain suggested amendments, in particular the amendment that could have guaranteed an obligation of confidentiality for all participants, an obligation to prevent exchanges between affiliated companies and subsidiaries and so forth.

You see some technical problems in this. I am not very impressed by that. I believe that Canadian citizens expect their institutions to obtain total confidentiality. If that causes problems for financial institutions, they will have to solve those problems. I hope that Canadians will not be asked to wait five years for a parliamentary review to have these clauses entrenched immediately and to have the companies left to deal with this on their own.

I believe that that is the minimum Canadians should expect. I would like to have your comments on that. I hope to be able to convince my colleagues of that by the time we complete our work. From the outset, let us include a blanket obligation in these four bills, then make provision for regulations, instead of saying that we could perhaps provide for various things through regulatory means. No, let us include this obligation in the bills with the proviso that we bring in regulations that may facilitate the solution of the technical problems that may ensue. I would like to have your comments and I would encourage you to work with your Minister. I will certainly do the same.

It seems to me that certain parties in the financial institutions are requesting that. And I believe that goes beyond secto-

[Text]

delà de l'intérêt sectoriel ou de certains participants. Je pense que cela rejoint plutôt l'intérêt publique général.

Mr. Le Pan: I apologize if I have left the impression that we do not think this matter is important. From our point of view, the technical issues relate more to a choice as to how it is regulated. In this area, there is an issue about how much is subject to self-regulation, on which a lot is happening, how much is subject to regulations that would be made under these bills, which would have flexibility to deal with problems of a technical nature, and how much would be dealt with by actual provisions in these bills. Our view is not that this is not an important issue that should be left for five years. I do not want to leave that impression. We have this regulation-making authority. I indicated that my personal view was that this is an area we may have to come back to, but that we are nervous about including a general provision requiring confidentiality in this legislation.

I will give you an example of why that is the case. For years, the Bank Act included a provision that said that a bank was not allowed to charge customers without their express, written consent. Those were the words in the Bank Act. We have looked at suggested amendments. They suggest that in these bills we require that a bank, an insurance company or a trust company not be allowed to use information without the customer's written consent. Our experience in the service charges area is that those provisions had two effects: First, they led consumers to believe that they would receive protection, and that ended up not being the case. Secondly, they resulted in a fairly *pro forma* consent being given as part of signing a signature card. That was not sufficient. It proved not to be sufficient in protecting consumers.

What we did three years ago, therefore, was come back with provisions that amount to about two and a half pages of legislation and about five pages of regulations to deal with issues such as when will consent be required, how will it be required, and what disclosure will there be. What I am against is simplistic quick fixes, because I am not sure that there are simplistic quick fixes. This is an issue that we must deal with. I will take your comments back about a commitment to make regulations here. That is a fair question and is one that we must look at. We have already committed to the idea that if we find a problem here, and if the self-regulation is not sufficient or we see problems arising, we will make regulations. We have already committed to that, and I repeat that commitment in front of this committee. In a number of cases, people have not been able to bring forward problems of a sufficiently concrete nature that we know how to regulate or that we know that there is a problem.

We have a general concern, and I share your general concern, but we are reluctant to make a commitment to have

[Traduction]

ral interests and certain participants. I think that this is even in the general public interest.

M. Le Pan: Je m'excuse si je vous ai donné l'impression que nous pensons que ce n'est pas important. Selon nous, les aspects techniques sont davantage une question de choix sur la façon de réglementer ces activités. Dans ce domaine, il faut déterminer quelle partie de ces activités est sujette à l'autoréglementation, au sujet de laquelle il se fait bien des choses, quelle partie de ces activités doit être assujettie aux règles qui découleront de ces projets de loi, règles qui donneront la latitude nécessaire pour régler des difficultés d'ordre technique, et quelle partie sera assujettie aux dispositions de ces projets de loi en bonne et due forme. Nous ne pensons pas que c'est une question sans grande importance, sur laquelle nous pourrions nous contenter de ne revenir que dans cinq ans. Je ne veux pas donner cette impression. Nous avons le pouvoir d'établir des règlements. J'ai dit que je pense, personnellement, que c'est un sujet sur lequel nous devons peut-être revenir, mais que nous hésitons à inscrire dans cette loi une disposition générale exigeant la confidentialité.

Je vais vous donner un exemple pour illustrer cela. Pendant des années, il y a eu dans la Loi sur les banques une disposition qui disait qu'une banque ne pouvait imposer des frais à ses clients sans leur consentement écrit. C'était précisément ce que disait la Loi sur les banques. Nous avons examiné certaines propositions de modifications. On propose de faire en sorte qu'en vertu de ces projets de loi, une banque, une compagnie d'assurance, ou une société de fiducie, ne puisse pas utiliser des renseignements sans le consentement écrit du client. L'expérience, avec les frais de service, a démontré que de telles dispositions ont deux effets. Premièrement, elles donnent l'impression aux consommateurs qu'ils seront protégés, et ce n'est pas le cas. Deuxièmement, elles ont abouti à une formule de consentement plutôt grossière, que donnait le client, en signant sa fiche bancaire. C'était insuffisant. Ces dispositions se sont révélées inadéquates à protéger les consommateurs.

Il y a trois ans, nous avons donc présenté des dispositions qui tiennent sur environ deux pages et demie, dans la loi, et environ cinq pages de règlements, au sujet du moment où le consentement sera requis, de la façon dont il sera exigé, et des mesures que l'on prendra pour ce qui est de la divulgation. Je suis contre les expédients simplistes, parce que je ne pense pas qu'il y ait de solutions simples et rapides à de tels problèmes. C'est une difficulté avec laquelle nous devons composer. Je reviens à l'observation que vous avez faite au sujet d'un engagement que nous devrions prendre pour établir des règlements à ce sujet. C'est une question tout à fait justifiée, et que nous devons examiner. Nous nous sommes déjà engagés à énoncer des règlements, si jamais nous constatons qu'il y a un problème, que l'autoréglementation n'est pas suffisante, ou si des problèmes surgissent. C'est un engagement que nous avons pris, et je le confirme de nouveau aujourd'hui. La plupart du temps, on n'a pas pu nous signaler de problèmes d'une manière suffisamment concrète pour que nous puissions vraiment bien les cerner ou déterminer quelles règles seraient susceptibles de les régler.

Nous avons nous aussi la même inquiétude que vous, mais nous hésitons à nous engager à énoncer des règles détaillées

[Text]

detailed regulations in this area until we get a better sense of the real concerns and how best to deal with them. If we do not have that level of understanding, we think the result will be that we will either make rules that seem to be benefiting consumers but may not actually be—as occurred with the way the Bank Act read in the service charges area—or that will impose undue and inappropriate costs on financial institutions.

The whole area of use of information within an institution is a complicated one. Depending on how one chooses the words in any law or regulation, it could greatly affect the operations of financial institution. I would emphasize that we are not unwilling to regulate here. It is more a question of when and how far and how fast. We are worried about jumping in in a big way without knowing exactly the size and nature of the problem. I will make a note of your concern about wanting more of a commitment in that area, and I would emphasize that we have committed to the idea that, if we see problems of a general or specific nature, we will deal with them through the regulation-making authority we have in this bill.

Senator Sylvain: Following up on the last question, my interest is related directly to the confidentiality and protection of the privacy of the individual. Judging from the numbers of letters that I have received from the interveners in these proceedings, there is one important sector that I wish to mention, and that is insurance companies and bank companies. The question of the confidentiality of information held by either a bank or an insurance company is primordial. Anything we do to amend this law must roll on this.

The government's position was, and is, that the banks should not become involved in insurance companies, except with respect to small bits of group insurance. Banks will be able to hold insurance companies, or own them. Banks have unbelievable amounts of information on people. You yourself, Mr. Le Pan, gave an example of why the banks should not have a car lot at the back and be able to rent cars.

The trade in annuities is one of the largest financial businesses in the country. If we are to have a bill or all four of these bills passed so that they will function effectively and reflect that which the government wishes to do, then that bill must have some clause in it that reflects the fact that the information held by banks, insurance companies or trust companies must be absolutely confidential and cannot be transferred to subsidiaries in another line of business. For example, the banks cannot take a list of customers with RRSPs on deposit and hand it over to their subsidiary insurance company so that the insurance company can sell annuities to the customers.

To leave this issue to regulations is begging the question. This is an intent of Parliament and of the government, and I believe that section 459 should be amended to state exactly that, that transfers of information cannot be made. No disclosures. You have already received a specimen of what type of wording could be used. I wish to recommend that the bill be amended to change section 459 so that it contains at least the

[Traduction]

dans ce domaine avant d'avoir mieux compris les difficultés réelles et la meilleure façon de les régler. Si nous ne savons pas vraiment bien de quoi il retourne, nous énoncerons des règles qui sembleront à l'avantage des consommateurs, mais qui ne le seront peut-être pas, en réalité—comme ce fut le cas pour frais de service, dans la Loi sur les banques—ou qui imposeront des coûts indus et bien inutiles aux institutions financières.

La question de l'utilisation des renseignements personnels par une institution financière est complexe. Formuler une loi ou un règlement à cet égard pourrait grandement influencer sur les activités d'une institution. Ce n'est pas que nous ne voulons pas le faire. Entendons-nous bien là-dessus. C'est davantage la question du moment, de l'étendue et de la rapidité de notre intervention qui se pose. Nous craignons d'intervenir d'une manière importante sans vraiment bien connaître l'étendue et le caractère même du problème. Je note que vous souhaitez un engagement plus ferme à cet égard, et je répète que nous nous sommes engagés à régler les problèmes à caractère général ou particulier que nous constaterons, en faisant usage du pouvoir d'établir des règlements que nous confère ce projet de loi.

Le sénateur Sylvain: Pour enchaîner sur la dernière question, je m'intéresse particulièrement à la confidentialité et à la protection des renseignements personnels. Partant du nombre de lettres que j'ai reçues de gens qui ont pris part à ces audiences, il y a un important secteur que je souhaite mentionner, celui des compagnies d'assurance et des banques. La question de la confidentialité des renseignements que possède une banque ou une compagnie d'assurance est primordiale. Toutes les modifications que nous apporterons à cette loi doivent en tenir compte.

Les banques pourront être propriétaires de compagnies d'assurance. Elles possèdent une quantité de renseignements incroyables sur les gens. Vous avez vous-même donné un exemple, monsieur Le Pan, pour illustrer pourquoi les banques ne devraient pas avoir un parc automobile et pouvoir louer des véhicules.

Le commerce des rentes viagères est l'une des activités financières les plus importantes au pays. Si nous voulons que ce projet de loi, ou que ces quatre projets de loi soient adoptés, qu'ils soient efficaces et qu'ils reflètent l'objectif du gouvernement, il faut que ce projet de loi comporte un article qui dise que les renseignements détenus par les banques, les compagnies d'assurance ou les sociétés de fiducie doivent demeurer absolument confidentiels, et qu'ils ne peuvent pas être communiqués à des filiales oeuvrant dans un autre secteur. Les banques ne peuvent tout simplement pas remettre leurs listes de clients qui possèdent des REÉR à leurs filiales qui vendent de l'assurance pour qu'elles puissent leur vendre des rentes viagères.

Il est risqué de ne s'en remettre qu'aux règlements pour régler cette question. C'est une intention du Parlement et du gouvernement, et je pense qu'il faudrait modifier l'article 459 de manière à interdire la communication de tels renseignements. Aucune divulgation de renseignements personnels. Vous avez déjà reçu une proposition de la formulation que l'on pourrait utiliser. Je recommande de modifier l'article 459 du

[Text]

specific idea that this information should not be transferred. What you do with the regulations later on will take care of some of the problems that you discussed when you answered my colleague's question. However, my recommendation is that this be adopted as part of the bill.

Mr. Le Pan: You raise two points, and I want to make sure that I clarify them. There are two parts to this confidentiality issue that we have attempted to deal with: The first one concerns the issue of passage of information related to insurance products. It is a very specific issue. The second issue is the more general issue of whether there is a general confidentiality provision included in this bill that would affect much more than insurance. It would affect pockets of information transfers within an institution, and between an institution and other affiliates or subsidiaries it has.

Senator Sylvain: My recommendation was that all of these bills should contain such a clause, not just the bank bill or the insurance bill.

Mr. Le Pan: The general clause, or related to insurance only?

Senator Sylvain: Related to the transfer of confidential information.

Mr. Le Pan: Generally?

Senator Sylvain: General information.

Senator Simard: That was an example that you used.

Senator Sylvain: That is one of the examples. I pointed out that information held by one of these financial institutions should not be transferred to anyone else.

Senator Haidasz: Any information? You said "confidential." What do you mean by "confidential information"?

Senator Sylvain: You have to limit it to the type of information—

Senator Kirby: Customer records?

Senator Sylvain: Yes, but that which goes outside what that particular institution does with the type of information it receives. In other words, if I have a list of all the customers at the Royal Bank, I cannot take that list over to someone selling grass seeds in order to put those customers on the list for grass seeds. That is one thing that cannot be done. Whatever information banks can use for their specific banking operations, they cannot transfer it to somebody else.

Senator Haidasz: I have a supplementary question, because being a physician, I am very much involved in confidential information. I have received complaints, Mr. Le Pan, that health information is being transferred between companies. Are you aware of any complaints, or is the Superintendent of Insurance aware of such complaints?

Mr. Le Pan: I am not aware. I would have to check with the superintendent.

[Traduction]

projet de loi, de manière à interdire la communication de ces renseignements. Les règlements vont solutionner, plus tard, les difficultés dont vous avez discuté en répondant à la question de mon collègue. Je recommande que ce soit dit en toutes lettres dans le projet de loi.

M. Le Pan: Vous soulevez deux points, et je veux m'assurer d'avoir bien compris. Cette question de la confidentialité, que nous avons tenté de régler, comporte deux volets bien distincts. Le premier a trait à la communication de renseignements personnels dans le contexte de la vente de produits d'assurance. C'est une question bien particulière. Le deuxième volet a trait à la question plus générale de l'énoncé, dans ce projet de loi, d'une disposition portant sur la confidentialité, qui toucherait à beaucoup plus d'aspects que celui de l'assurance. Elle porterait sur la communication de renseignements au sein d'une même institution, et entre une institution et ses filiales, ou d'autres institutions affiliées.

Le sénateur Sylvain: Tous ces projets de loi devraient avoir un tel article, pas seulement celui sur les banques ou celui sur les assurances. C'est ce que je recommande.

M. Le Pan: Un article de portée générale, ou concernant uniquement les assurances?

Le sénateur Sylvain: Au sujet de la communication de renseignements confidentiels.

M. Le Pan: En général?

Le sénateur Sylvain: De renseignements à caractère général.

Le sénateur Simard: C'est un exemple que vous avez utilisé.

Le sénateur Sylvain: L'un des exemples, oui. J'ai dit que des renseignements que posséderait l'une de ces institutions financières ne devraient pas être communiqués à qui que ce soit.

Le sénateur Haidasz: Toute espèce de renseignements? vous avez dit «confidentiels». Qu'entendez-vous par «renseignement confidentiel»?

Le sénateur Sylvain: Il faut limiter cela au genre de renseignements—

Le sénateur Kirby: Aux dossiers des clients?

Le sénateur Sylvain: Oui, mais qui serviraient à autre chose que la raison première pour laquelle cette institution recueille ces renseignements. Autrement dit, on ne pourrait pas remettre la liste de tous les clients de la Banque Royale à quelqu'un qui vend des semences pour qu'il puisse leur en vendre. Ce serait interdit. Les banques ne peuvent pas communiquer à qui que ce soit les renseignements qu'elles peuvent utiliser dans le cadre de leurs activités bancaires.

Le sénateur Haidasz: J'ai une question additionnelle à poser, parce qu'en tant que médecin, la question des renseignements confidentiels m'intéresse au plus haut point. Des gens se sont plaints, monsieur Le Pan, du fait que des renseignements concernant l'état de santé circulent entre des sociétés. Êtes-vous au courant de ces plaintes? Le surintendant des assurances l'est-il?

M. Le Pan: Non, je n'en ai pas eu vent. Pour ce qui est du surintendant, il faudrait que je vérifie auprès de lui.

[Text]

I understand the concerns of the committee, and they are concerns we share. Our problem has been that while we can provide examples, such as the honourable senator talked about, we find that when we attempt to turn those examples into a general provision, immediately there are raised a number of other questions for which there are no answers. For example, I have seen wording that has been provided to us and to this committee related to the notion that information should not be used for other purposes unless there is the written consent of the customer. I have talked about the issue of what constitutes written consent. I have seen wording that says it would be okay to use it for other purposes, if the bank or the trust company has the need to disclose the information. But who determines need? The institution? The superintendent? There is a trap in this notion, because what happens is you end up suggesting to the public at large that there may be more or less protection than there actually is. I have severe worries about being able to deal with this issue, which is very complicated, in a short statement of principles of that nature.

It is difficult to write a statutory provision without also seeing what the related regulations would look like. We found that in the bank service charges area and in the insurance networking area. That is why we have been cautious about putting in place these general provisions. That is the reason for our caution, not because we believe there ought to be lots of information flowing around and used for inappropriate purposes, but because we think this is a difficult area.

This is an area where, in principle, there is a strong need and role for self-regulation. It is not in an institution's interest to have information that it has acquired on a confidential basis and out of a relationship of trust from its clients, spread all over the place. So, there is a strong incentive for institutions to maintain that confidentiality, and I think the institutions who will be here later on today and tomorrow will testify to that effect.

We are also reluctant to have the hand of government totally determine all the details of this policy. We are worried that once we start down that path, it is hard to know where to stop. That is a matter of principle and philosophy as well as a matter of technical detail.

We are very mindful of the fact that there are significant transition costs here, depending on how these provisions are put in place. We are looking at changing existing authorizations for all customers, depending on what these rules are interpreted to mean. There are millions and millions of customers. It is not quite as simple as saying we will change that and have everybody get new authorizations.

In the insurance company area, we have had discussions about the policy holder protection proposals in this bill and what type of mailings and contact there ought to be. With a stroke of the pen, depending on how you put in a general confidentiality provision, you are talking about contacting large numbers of customers and policy holders, many times larger

[Traduction]

Je comprends les inquiétudes du comité, et ce sont des inquiétudes que nous avons nous aussi. Le problème est que bien que l'on puisse toujours donner des exemples, comme l'honorable sénateur vient de le faire, nous constatons que lorsque vient le temps de traduire ces exemples en une disposition générale, il surgit immédiatement une foule d'autres questions pour lesquelles il n'y a pas de réponses. Par exemple, il y a une formulation qui nous a été proposée, ainsi qu'à votre comité, je pense, qui veut que les renseignements ne puissent être utilisés à d'autres fins que la fin première, à moins d'avoir obtenu le consentement écrit du client. J'ai discuté avec certaines personnes de ce qui constitue un consentement écrit. J'ai aussi vu une formulation qui permettrait que les renseignements soient utilisés à d'autres fins, si la banque ou la société de fiducie devait divulguer les renseignements, par exemple. À qui appartient-il de déterminer si l'institution doit divulguer les renseignements? À l'institution? Au surintendant? Cette idée est dangereuse, parce que l'on donne au public en général l'impression qu'il est mieux protégé qu'il ne l'est en réalité. J'ai de sérieux doutes sur la possibilité de régler une telle question, qui est fort complexe, par un énoncé de principe aussi bref.

On peut difficilement rédiger une disposition sans considérer de quoi auront l'air les règlements connexes. C'est une constatation que nous avons faite quand nous nous sommes penchés sur le cas des frais de service bancaire et du réseau des assurances. C'est pourquoi nous sommes restés prudents au sujet de ces dispositions générales. C'est la raison de notre prudence, non pas parce que nous pensons qu'il risque d'y avoir des quantités de renseignements qui circuleront un peu partout et qui seront utilisés à des fins douteuses, mais parce que nous pensons que c'est une question délicate.

C'est un aspect qui requiert, en principe, une large mesure d'autoréglementation. Une institution n'a aucun intérêt à laisser circuler un peu partout des renseignements qu'elle a obtenus d'une manière confidentielle et partant d'une relation de confiance établie avec ses clients. Les institutions ont donc un intérêt certain à assurer la confidentialité de ces renseignements, et je pense que leurs représentants, que vous recevrez aujourd'hui et demain, vous le confirmeront d'ailleurs.

Nous avons aussi des réticences à ce que ce soit le gouvernement seul qui détermine tous les détails de cette politique. Nous craignons qu'une fois engagés dans une telle voie, il est difficile de savoir où s'arrêter. C'est autant une question de principe que de détails techniques.

Nous sommes aussi très conscients des coûts de transition importants que peut entraîner la façon dont ces dispositions sont appliquées. Il faudrait peut-être modifier les autorisations existantes de tous les clients, selon la façon dont on interpréterait ces règles. Les institutions financières ont des millions de clients. Modifier les formules d'autorisation de tous les clients, c'est beaucoup plus facile à dire qu'à faire.

Dans le domaine des assurances, nous avons discuté des dispositions ayant trait à la protection des titulaires de police que renferme le projet de loi, ainsi que de la correspondance et des communications avec les clients qu'elles exigeraient. D'un trait de plume, selon la formulation que l'on donnerait à la disposition générale portant sur la confidentialité, on pourrait obliger

[Text]

than what have been legitimate concerns in the insurance area and other areas. Therefore I think, with respect to grandfathering and transition issues, it would be very important for institutions to know how to comply with these rules.

I am not attempting to be obstructionist. We spent a lot of time talking to consumer advocates. We looked at the existing provisions. We looked at what is happening in Europe, and we say that perhaps we ought to come back sooner than five years. However, we are not confident in our ability to structure something to bring before this committee and say we think it will work. There would have to be a significant consultation process with the institutions affected, and that has not occurred.

Senator Sylvain: Mr. Le Pan, I do not share your problems with the hand of government. The hand of government is what runs this country. I hope it will continue to run the country.

Self-regulation is something that I lived with for 40 years in the insurance business, and it sometimes works and sometimes does not. You are talking about the cost of having a lot of people sign new forms. I am talking about the survival of the insurance business if we do not do this in a proper way. I do not think it is beyond the ken of your pen to put something down on paper which will be part of this act and state clearly that information is not to be transferred. In your regulations, you can make whatever amendments are necessary so that the ease of business will continue, but as far as the intent of the government is concerned, that intent must be reflected in this act.

Senator Kirby: I wonder if I might pick up on the basis of the last couple of questions. Going back to one of the things you mentioned in your opening statement which dealt with the monitoring and what you call the "five-year review," I have two questions. How do you intend to perform the monitoring process? It seems to me that, based on the experience that you referred to in your opening comments, monitoring the pace of change in this business is not easy. It seems to me that there is a danger that things can happen faster than one can keep an eye on.

The green paper occurred in 1985. We are roughly six or seven years from when we first started this exercise. What would your reaction be to this committee holding its second set of hearings two and one-half years from now, roughly sometime in 1994—about half-way in the year stretch? I ask this because it seems that at that point you will have enough feel for how it is working to discuss with us some of the broader policy issues that will be coming down the road at that point.

Mr. Le Pan: Before I answer that question I wish to answer the previous one. As a technical matter, it is not as if this bill is silent on the issue of confidentiality. First, there is an absolute

[Traduction]

les compagnies à communiquer avec une multitude de clients et de titulaires de police d'assurance, bien davantage que ne le justifient les inquiétudes légitimes qui existent dans le domaine de l'assurance et d'autres domaines. Je pense donc que les questions de droits acquis et de transition seraient très importantes pour les institutions dans le contexte de l'application de ces règles.

Je ne veux pas que vous pensiez que j'essaie toujours de mettre des bâtons dans les roues. Nous avons beaucoup discuté avec des représentants des consommateurs. Nous avons examiné les dispositions existantes. Nous avons examiné la situation en Europe, et nous pensons qu'il faudrait peut-être revoir les choses avant cinq ans. Toutefois, nous ne pensons pas pouvoir trouver une solution que nous pourrions présenter à votre comité en disant qu'elle marchera. Il faudrait, avant, qu'il y ait une opération de consultation importante auprès des institutions concernées, ce qui n'a pas été fait.

Le sénateur Sylvain: Monsieur Le Pan, je ne suis pas d'accord avec vous au sujet de l'administration du pays par le gouvernement. C'est le gouvernement qui gère notre pays. Et j'espère qu'il continuera de le faire.

L'autoréglementation est un principe avec lequel j'ai vécu pendant quarante ans dans le domaine des assurances. Il fonctionne parfois, et parfois pas. Vous vous inquiétez du coût que cela représenterait que de faire signer de nouvelles formules à une multitude de clients. Je parle, moi, de la survie des compagnies d'assurance, qui est menacée, si nous ne prenons pas les mesures appropriées. Je ne pense pas que vous ne puissiez pas utiliser votre plume pour coucher quelque chose sur le papier, une disposition qui figurera dans cette loi, et qui interdira clairement de divulguer ces renseignements personnels. Vous pourrez bien ensuite apporter toutes les modifications nécessaires dans vos règlements, de manière à faciliter les opérations, mais pour ce qui est de l'intention du gouvernement, elle doit être reflétée dans cette loi.

Le sénateur Kirby: Je pourrais peut-être poursuivre dans la même veine que les deux dernières questions. Au cours de votre exposé préliminaire, vous avez parlé de la surveillance et de l'examen quinquennal. J'ai deux questions là-dessus. Comment entendez-vous procéder pour ce qui est de la surveillance? Partant de l'expérience que vous avez relatée au cours de votre exposé, j'ai l'impression qu'il n'est pas tellement facile de suivre le rythme du changement dans ce domaine. J'ai l'impression que les choses risquent d'évoluer plus rapidement qu'on le pense. La surveillance risque d'être difficile.

Le Livre vert a été publié en 1985. Le début de cet exercice remonte maintenant à six ou sept ans. Si notre comité réexaminait la situation dans deux ans et demi, quelque part en 1994—à peu près à mi-chemin avant l'examen quinquennal, que diriez-vous de cela? Je vous demande cela parce que j'ai l'impression qu'à ce moment-là, vous aurez une bonne idée de l'évolution des choses, suffisamment en tout cas pour discuter avec nous de certaines questions à caractère général qui seront assez avancées à ce moment-là.

M. Le Pan: Avant de répondre à cette question, je veux répondre à la question précédente. Sur le plan technique, ce projet de loi comporte des dispositions sur la question de la

[Text]

requirement upon the institution to establish procedures to deal with confidential information. That is a clear statement that we expect that to happen. That is backed up by the regulation-making authority for us to deal with issues where we do not think it is happening adequately. I do not want to leave the impression that this bill does not deal with confidentiality.

The next question was: How will we monitor this? That will happen in a variety of ways. First, obviously through the normal supervisory process and so on, you will see what occurring. Secondly, I have been impressed with the fact that from the industry side there has been a great willingness to participate with us in the process over the past several years of developing these pieces of legislation. That will continue. Therefore, we will have issues brought to our attention. In addition, we have already identified issues—some of which I testified about this morning—that we think are issues that we have to return to, and we actively have programs that we will start to implement to try and analyze them, deal with them and consult with people about them.

In general, this whole area will be one where there are a lot more people in the Finance department, in particular, who will continue to be dealing with this area in one way or another over the next two, three, four, five years.

Senator Kirby: You mean a lot more than historically?

Mr. Le Pan: Yes. A lot of times one did bank revisions and then went off and did a lot of other things. That is not realistic now. The number of people who deal with constitutional issues in my area of the Department of Finance has greatly increased, and we will continue to rely on and bring in people on interchange from the outside, which has helped us to work on and identify issues. But there will be other events—either federal, provincial or international—that will lead to re-evaluation or looking at some of these things again.

We talked about the harmonization process. Harmonization arrangement might lead to further changes in these pieces of legislation as part of a deal at some future date; for example, a GATT trade process or an after-trade process. There are a variety of forces that will be leading to much more continual understanding of what is going on here.

I would resist the notion that there be some sort of forum so that in a year or so we can do a program evaluation. This is much more contextual and complicated. It is not like evaluating the operation of the Canada Pension Plan program as to whether or not it is cost efficient. It is not that kind of thing on which you can do that kind of evaluation. In a number of cases, the costs are hard to identify in a comprehensive kind of way. In a number of areas, industry has said that there are too many costs and we have responded by changing things. I am thinking here of some of the corporate governments regime. Industry itself had a hard time identifying a comprehensive

[Traduction]

confidentialité. Premièrement, une institution doit absolument établir des procédures à l'égard des renseignements confidentiels. C'est ce à quoi nous nous attendons. Cela ne fait aucun doute. Cette disposition est appuyée par le pouvoir de réglementation que nous pouvons utiliser pour régler des problèmes que nous pouvons déceler. Je ne veux pas que vous pensiez que ce projet de loi ne dit rien au sujet de la confidentialité des renseignements.

La question suivante était: Comment allons-nous nous y prendre pour surveiller cela? De bien des façons. Premièrement, par le processus de supervision régulier, évidemment, et nous pourrions suivre l'évolution des choses. Deuxièmement, les gens de tous les secteurs concernés se sont toujours montrés très intéressés à participer à l'élaboration de ces lois au cours des quelques années qu'a duré le processus. Cela continuera. Par conséquent, nous apprendrons des choses intéressantes. En outre, nous avons déjà isolé un certain nombre de questions—auxquelles j'ai fait allusion ce matin—sur lesquelles nous devons nous pencher à nouveau, selon nous, et nous avons un certain nombre de programmes que nous commencerons à mettre en oeuvre pour tenter de les analyser, leur trouver des solutions et consulter des gens à leur sujet.

D'une manière générale, il y aura beaucoup plus de gens du ministère des Finances, notamment, qui continueront de travailler sur ces questions d'une façon ou d'une autre, au cours des deux, trois, quatre, cinq prochaines années.

Le sénateur Kirby: Vous voulez dire beaucoup plus de gens qu'auparavant?

M. Le Pan: Oui. Bien souvent, quelqu'un faisait l'examen d'une banque, et avait en même temps bien d'autres activités dont il devait s'occuper. Il n'est plus réaliste de demander cela aujourd'hui. Là où le nombre de fonctionnaires qui travaillent sur des questions constitutionnelles dans le domaine des finances a beaucoup augmenté, nous allons continuer à faire venir des gens de l'extérieur, ce qui nous a entre autres aidé à déterminer les questions d'intérêt. Mais, il y aura encore d'autres événements—sur la scène fédérale, provinciale ou internationale—qui nous obligeront à réévaluer ou réexaminer certains de ces aspects.

Nous avons parlé du processus d'harmonisation. De nouveaux arrangements en matière d'harmonisation pourraient nous amener à modifier ces lois à la suite de négociations à une date ultérieure, par exemple, dans le cadre du GATT ou après certains échanges commerciaux. Il y a diverses forces qui demanderont une compréhension beaucoup plus suivie de l'évolution des choses.

Je n'aime pas tellement l'idée d'une espèce de forum qui nous obligerait à évaluer le programme dans un an. Il faut tenir compte du contexte beaucoup plus que cela, et c'est compliqué. Ce n'est pas comme évaluer si le fonctionnement du régime de pensions du Canada est efficient ou non. On ne fait pas d'évaluation de ce genre pour une entreprise comme celle-là. Dans certains cas, il est difficile d'établir les coûts d'une manière exhaustive. Pour certains aspects, les gens du milieu nous ont dit qu'il y avait trop de coûts, et nous avons apporté des modifications en conséquence. Je pense en partie au régime destiné aux administrateurs de la société. Les gens de l'indus-

[Text]

measure of costs. They could talk to us about individual measures of costs and individual problems, and we have dealt with those.

We cannot do formal program revisions, but this is something that we will be looking at and returning to. The notion is that we would come back to that in a formal kind of sense. The chairman has already referred to looking at deposit insurance. That is something else. We have already decided to bring things back for discussion before the House of Commons committee. Perhaps there will be an interest in a similar process here. I do not resist that at all.

There is an opportunity—and maybe it should be made more formal in terms of a commitment—to return to look at things as a catalogue of what has happened. A lot of these things will require ministerial approval. When we talk about further cross-ownership possibilities we will be seeing those deals as they occur; they will require approval. One could put together a compendium of those and come back and say, “This is what has happened. Institutions X, Y and Z have gone into this.”

Senator Kirby: I raised that question specifically because, on the basis of your final version of the bills, it seems that the department, as well as the various industries involved, found these committee hearings useful in the sense that they dealt substantively and essentially in a non-partisan way with the subject.

Mr. Le Pan: Agreed.

Senator Kirby: Therefore, it might be useful to do that down the road.

I wish to ask one last question—and feel perfectly free to decide that you do not want to answer it—which is a philosophical question.

One of the things that has concerned a lot of the people on both sides of the table on this issue—and I do not mean on these specific bills but over the last five or six years—has been the view that, *de facto*, much of the regulation of financial institutions has been given up to the provinces. I say *de facto* in that they moved quicker and made things happen. That, in effect, has put the federal government and this Parliament in the position of having to adapt in many ways to their framework—at least in part. That has concerned a lot of us for some time. Is it your sense or feeling that these bills, at least in large measure, restore the leadership that the federal government has historically had in this area or are we still in a position, as you discussed in the equals position—and maybe it is inevitable—where we will always be playing catch-up? In many ways, *de facto*, this is no longer an area of strong federal dominance but at the very least it is an equal partnership, which many of us regard as unfortunate, given the nature of the business.

Mr. Le Pan: I am conscious of the fact that we could talk for a long period of time about this issue.

Senator Kirby: I said that it was a philosophical question.

[Traduction]

trie même ont eu de la difficulté à établir une mesure exhaustive des coûts. Ils ont parlé de mesures individuelles des coûts et de problèmes particuliers, et nous avons réglé ces questions.

Nous ne pouvons pas faire une révision du programme en bonne et due forme, mais c'est quelque chose que nous allons examiner et sur laquelle nous reviendrons. Nous y reviendrons d'une manière plus formelle. Le président a déjà fait allusion à l'examen de l'assurance-dépôt. C'est une autre chose. Nous avons déjà décidé de ramener les choses au comité de la Chambre et d'en rediscuter lorsque la Chambre s'est ajournée. Vous serez peut-être intéressés à le faire aussi, ici, au Comité sénatorial. Je n'ai rien contre cela.

Nous avons l'occasion—et il faudrait peut-être en prendre l'engagement officiel—de revenir sur ce qui est arrivé. Bien des choses exigeront l'approbation du ministre. Les échanges et le partage de la propriété devront aussi être approuvés par le ministre. Quelqu'un pourrait faire un recueil de tous ces cas et nous le présenter en disant : «Voilà ce qui s'est produit. Les institutions x, y et z ont fait ceci.»

Le sénateur Kirby: J'ai soulevé cette question particulièrement, parce que si j'en juge à la version définitive des projets de loi, il semble que le ministère, ainsi que les divers représentants de l'industrie, ont trouvé ces audiences utiles, parce qu'elles ont porté sur le fond, et d'une manière non partisane, sur le sujet précis.

M. Le Pan: D'accord.

Le sénateur Kirby: Par conséquent, il serait peut-être utile de refaire l'exercice plus tard.

J'ai une dernière question à vous poser—et sentez-vous bien à l'aise de refuser d'y répondre, si vous voulez—une question à caractère philosophique.

L'une des choses qui inquiète bien des gens des deux côtés de la table, à ce sujet—et je ne parle pas forcément de ces projets de loi, mais de tout ce qui s'est passé au cours des cinq ou six dernières années—c'est le transfert aux provinces d'une grande partie de la réglementation touchant les institutions financières. Tout s'est fait très rapidement. Dans bien des cas, le gouvernement fédéral et le Parlement ont dû s'adapter aux cadres réglementaires des provinces—en tout cas, en partie. Cela en inquiète plus d'un depuis un certain temps. Avez-vous le sentiment que ces projets de loi vont contribuer, dans une large mesure, à restaurer le leadership que le gouvernement fédéral a toujours eu dans ces domaines, ou serons-nous toujours obligés, comme dans le cas de l'approche adoptée par le gouvernement de l'Ontario, entre autres—et c'est peut-être inévitable—de faire constamment du rattrapage? Sous bien des rapports, ce n'est plus un domaine où le gouvernement fédéral domine, mais nous y sommes à tout le moins comme partenaire égal, ce que nombre d'entre nous considèrent malheureux, compte tenu du caractère du domaine.

M. Le Pan: Nous pourrions nous étendre longtemps sur ce sujet.

Le sénateur Kirby: J'ai dit que c'était une question à caractère philosophique.

[Text]

Mr. Le Pan: I will make a couple of comments. First, we believe that it is very important to get on with this exercise because we think that it does not make sense from a national point of view, or from the point of view of all participants and all governments, for the federal deregulatory authorities not to move forward. We think it is important. I do not tend to look at it as one in which we are trying to decide who is dominant or who is leading. Inevitably, given the arrangement that we live under, this will be an issue of some degree of interdependence and shared responsibilities. That is partly a reflection of these businesses and partly a reflection of the fact that these businesses involve not only credential regulation but also consumer protection, which has historically been an area in which the provinces have had a strong role.

For five to seven years the federal government was not part of the game. We could not sit down with the provinces and talk about harmonization. They had nothing to talk about. It is hard to talk about your model when you do not have a model on the table. We are very much part of the game now in a serious kind of way. We continue to be that, and we continue to think that in a number of areas we are doing things that are important. That is not to the exclusion of what the provinces are doing, though.

We have found ways in this package that are not confrontational types of approaches between us and the provinces. There is quite a lot in this package and in the way in which the provinces are now approaching this area whereby we are both looking for ways to ensure that things dovetail so that there are no conflicts and where there is some room for both jurisdictions to live together and experiment a bit differently. That is important.

Senator Kirby: We are at least back in the game to where we were four or five years ago?

Mr. Le Pan: And as an important player.

Senator Kirby: One last question: I asked you the question about automobile leasing. In light of the fact that some time ago the Senate committee recommended that the banks be allowed into automobile leasing it would be useful for us to have at some point—although not necessarily in the next 48 hours—a written explanation of why you opted not to take that recommendation and went in the direction that you did.

Mr. Le Pan: I would be happy to put on paper those types of things. It would be suitable to meet that request. We would welcome some kind of Parliamentary review at some point.

The Chairman: Senator Kirby, to refer to one of your questions, it might be the wish of the committee to ask the minister to present an annual report of development on these bills, both to the House of Commons and to the Senate, so that we will have opportunities every year to exchange, to ask questions and to make suggestions. This might be one of our requests.

[Traduction]

M. Le Pan: Je vais faire quelques observations. Premièrement, nous pensons qu'il est très important d'aller de l'avant à cet égard, parce qu'il serait insensé, du point de vue national ou du point de vue de tous les participants et de tous les gouvernements, que les autorités de déréglementation fédérales ne le fassent pas. Nous pensons que c'est important. Ce qui importe n'est pas tellement de déterminer qui domine ou qui mène le bal. Inévitablement, avec les arrangements que nous avons conclus, il y aura un certain degré d'interdépendance et certaines responsabilités qui seront partagées. Cela reflète en partie le caractère de ces activités, et en partie le fait qu'elles comportent non seulement une réglementation sur les titres sde créance, mais qu'elles intéressent aussi la protection des consommateurs, qui a toujours été un domaine où les provinces ont joué un rôle important.

Le gouvernement fédéral a été absent de la scène pendant cinq à sept ans. Nous ne pouvions pas nous asseoir avec les gouvernements provinciaux et discuter d'harmonisation. Il n'y avait rien dont on aurait pu discuter. On peut difficilement parler d'un modèle quand on n'en a pas. Aujourd'hui, nous ne sommes plus absents de la scène. Nous pouvez m'en croire. Nous continuons de penser que sous bien des aspects, nous faisons des choses qui sont importantes. Nous ne faisons toutefois pas bande à part par rapport aux provinces.

Nous avons trouvé des formules qui ne suscitent pas la confrontation entre nous et les provinces. Il y a bien des aspects, dans ces projets de loi, et dans la façon dont les provinces abordent ces choses, pour lesquels nous cherchons des moyens d'accorder nos flûtes, et il n'est pas nécessaire qu'il y ait des conflits, et lorsque les deux niveaux de compétence peuvent cohabiter et faire leurs expériences un peu différemment, qu'il en soit ainsi. C'est important.

Le sénateur Kirby: Nous sommes à tout le moins revenus là où nous en étions il y a quatre ou cinq ans.

M. Le Pan: Et nous sommes un intervenant important dans toute l'affaire.

Le sénateur Kirby: Une dernière question. Je vous ai posé la question au sujet du crédit-bail automobile. Compte tenu qu'il y a quelque temps, le Comité sénatorial a recommandé que les banques puissent louer des véhicules par crédit-bail, il serait utile que vous nous fournissiez, à un certain moment—pas forcément dans les 48 heures—une explication écrite des raisons pour lesquelles vous avez décidé de ne pas donner suite à cette recommandation et avez préféré agir comme vous l'avez fait.

M. Le Pan: Je mettrai volontiers par écrit ces raisons à votre intention. Il serait souhaitable de satisfaire à cette requête. Nous souhaiterions un examen parlementaire quelconque à un certain moment.

Le président: Monsieur le sénateur Kirby, au sujet de l'une des questions que vous avez posée, le comité pourrait vouloir demander au ministre de présenter un rapport annuel sur la progression de ces projets de loi, tant à la Chambre des communes qu'au Sénat, de manière à ce que nous ayons, chaque année, la possibilité d'échanger, de poser des questions et de faire des suggestions. Cela pourrait faire partie de nos demandes.

[Text]

Senator Kirby: That would be helpful. I was actually asking a slightly larger question, namely, historically the in-depth reviews that this committee has done—like the one that you suggested on deposit insurance—have been, certainly when I was watching these bills, helpful to both the Department of Finance and to industry. I hope that we will not waste five years to do that, given the fact that these amendments to these bills will be back before us four or five years down the road.

Mr. Le Pan: On the annual review, I do not have a problem recommending the notion of some kind of comeback. I would indicate, though, that from our perspective we probably could not do a full kind of assessment of this situation every year. That would be difficult. However, there may well be a possibility for some more regular kind of review, perhaps not quite as often as an annual review.

The Chairman: There would be an open door, then.

We are already running late. Senator MacDonald would like to ask one question and our researcher had three points that he would like to express for the record.

Senator MacDonald: I will try to make it brief, Mr. Chairman. Mr. Le Pan, I am reminded that the double audit requirement was amended in the other place.

Mr. Le Pan: Yes.

Senator MacDonald: When we dealt with the bank failures and all the ensuing press, the auditors came in for a fair amount of criticism. Is there any interpretation of an auditor's requirement now that there is only one per bank that will be spelled out? I will try the question another way: When the Institute of Chartered Accountants did an internal review under the chairmanship of William McDonald, a lawyer in Toronto, is there anything in their suggestions or your reflection of their views as to what their responsibilities are in the matter of a bank audit?

Mr. Le Pan: In the bill there are a few things. More importantly, Mr. Mackenzie has, over the past number of years, been working with the audit community as to what he expects from them. The one auditor recommendation was not initially pushed by us, but when it did come up in the context of the debates in the other place, I took the opportunity of going back and having a look at Justice Estey's report. He indicated that from his point of view the existence of two auditors had not been of particular benefit one way or the other, and he thought it was quite possible to get away with one. However he said that, since nobody seemed to want to change, he would not push for a change back to one. We did take an opportunity to have a look at that, because I had the same kind of notion that lay behind your concerns, namely, I did not want to agree to a request from elsewhere to move away from two if I felt that that would be a serious problem. It was not from Mr. Justice Estey's point of view, and my superintendent also felt that he could live with the one auditor requirement.

Mr. Goldstein: Some quick final questions. Concerning clause 237 of Bill C-28, it has been brought up by several people that demutualization is rather a specific form of mutual re-

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Ce serait utile. En réalité, la question que je posais était un peu plus large, à savoir qu'historiquement, les examens en profondeur que le présent comité a effectués, comme celui que vous avez proposé au sujet de l'assurance-dépôt—ont sûrement été utiles au ministère des Finances autant qu'à l'industrie. J'espère que nous ne perdrons pas cinq ans, compte tenu que les amendements à ces projets de loi ne nous arriveront pour examen que dans quatre ou cinq ans.

M. Le Pan: Je n'ai pas d'objection à recommander le retour à l'examen annuel. Je préciserai, toutefois, que nous ne pourrions probablement pas faire une évaluation exhaustive de tout cela chaque année. Ce serait difficile. Mais, il y aurait peut-être lieu de songer à des examens un peu plus réguliers, quoi que peut-être pas aussi fréquents que l'examen annuel.

Le président: Mais alors, ce serait désormais possible.

Nous avons déjà du retard. Le sénateur MacDonald a une question à poser, et notre agent de recherche a trois points qu'il voudrait consigner au procès-verbal.

Le sénateur MacDonald: Je vais essayer d'être bref, monsieur le président. Monsieur Le Pan, on me rappelle que la Chambre des communes a modifié l'exigence de la double vérification.

M. Le Pan: Oui.

Le sénateur MacDonald: Dans l'affaire des faillites des banques, et avec tout ce qui a été dit dans la presse, les vérificateurs en ont pris pour leur rhume. Comment interprète-t-on l'exigence relative à la vérification, maintenant qu'il n'y en aura qu'une pour chaque banque? Je vais reformuler ma question. Après que l'Institut des comptables agréés ait fait une vérification interne, sous la présidence de William McDonald, avocat de Toronto, a-t-il précisé ses responsabilités à l'égard de la vérification d'une banque?

M. Le Pan: Il y a quelques modalités qui sont prévues dans le projet de loi. Qui plus est, depuis plusieurs années, M. McKenzie travaille avec des vérificateurs afin de déterminer ce qu'il attend d'eux. Ce n'est pas nous qui avons recommandé les premiers qu'il n'y ait qu'un seul vérificateur, mais lorsque la question est venue sur le tapis à la Chambre, j'en ai profité pour examiner le rapport du juge Estey. À son avis, la présence de deux vérificateurs n'avait rien apporté de plus, d'une façon ou d'une autre, et il pensait que l'on pourrait très bien s'accommoder d'un seul vérificateur, bien qu'il ait dit que puisque personne ne semblait vouloir modifier cette formule, il n'avait pas l'intention de proposer de revenir à un seul vérificateur. Mais, nous avons saisi cette occasion d'examiner la question, parce que j'avais un peu la même inquiétude que vous, à savoir que je ne voulais pas revenir à un seul vérificateur si cela risquait de provoquer de graves difficultés. Le juste Estey ne voyait pas de problème particulier, et mon surintendant pensait aussi pouvoir s'accommoder d'un seul vérificateur.

M. Goldstein: Encore quelques brèves questions. Au sujet de l'article 237 du projet de loi C-28, plusieurs personnes ont dit que la démutualisation ressemble plutôt à une forme parti-

[Text]

organization. One of the suggestions that was raised is: Would it not be just as efficient and not detract from any of the power to say that this clause refers to demutualization or mutual reorganization?

Mr. Le Pan: This is really the title.

Mr. Goldstein: You use the word "demutualization" several times in clause 237. Basically, someone has to ask and the government will consider it. Could it not be a mutual re-organization or a demutualization? There are cases where a firm demutualizes and then wants to do a mutual re-organization, but it would fall neither under demutualization nor under the other parts of the act.

Mr. Le Pan: We used the phrase "demutualization" in particular in the new section 237(d). I am not sure where else, but we do use it as part of the title of those sections.

I want to make it absolutely clear what we think the situation is. We believe that a mutual reorganization is not impossible under these provisions, but it is not clearly possible; either. It will depend on the nature of the reorganization. It is not clearly possible because in a mutual reorganization you create another company. You do not just take a mutual insurance company and turn it into a stock insurance company; you create another company. That requires issuance of letters patent, and so forth. Therefore to do a reorganization one would have to piece together clause 237 and other parts of these bills that give the minister the authority to incorporate new companies, and so on. It is not impossible to do that, but it will depend on the forum.

While I would be prepared to consider a suggestion for putting in mutual reorganization here, we will have to look at how we might best do that. That might make it clearer that at least in some areas we would anticipate regulations related to that. It is not solely clause 237 that determines whether a specific mutual reorganization will be possible; it will be other clauses as well.

We had earlier circulated some wording for comment to the industry and others that would have made it clearer and put in more of the framework to deal with more kinds of demutualizations. The view generally from the industry and elsewhere was that perhaps we had better stop where we are now in this bill, because otherwise we would start getting into quite a lot of detail that should be left to regulations and to further consideration both by industry and by committees who have indicated an interest in exploring this area. That leaves the mutual reorganization aspect open a bit, but we will look at your suggestion of putting in a couple more words if we can see how to do it.

Mr. Goldstein: That leads to two other concerns that the committee wanted to raise: One is the plethora of regulations that grows out of all four of these bills. There are two issues: One is that the committees—neither in the house nor in the

[Traduction]

culière de réorganisation mutuelle. On a demandé s'il ne serait pas tout autant efficace, sans rien enlever au pouvoir établi, de dire que cet article porte sur la démutualisation ou la réorganisation mutuelle.

M. Le Pan: C'est précisément le titre.

M. Goldstein: Vous utilisez le mot «démutualisation» à plusieurs reprises dans l'article 237. De façon générale, quelqu'un fera une proposition et le gouvernement l'examinera. Ne pourrait-il pas s'agir d'une réorganisation mutuelle ou d'une démutualisation? Il arrive qu'une société veuille procéder à une opération de démutualisation et entreprendre une réorganisation, mais cette opération ne cadrerait ni dans la rubrique de la démutualisation, ni dans aucune autre partie de la loi.

M. Le Pan: Nous avons utilisé le terme démutualisation, notamment dans le nouvel alinéa 237(d). Je ne sais plus trop où nous l'avons encore utilisé, mais c'est le titre de ces dispositions.

Permettez-moi d'établir clairement ce que nous pensons. Une réorganisation mutuelle n'est pas impossible en vertu de ces dispositions, mais elle n'est pas clairement possible non plus. Cela dépendra du caractère de la réorganisation. Ce n'est pas clairement possible, parce qu'en effectuant une réorganisation mutuelle, on crée une autre société. On ne convertit plus tout simplement une compagnie d'assurance mutuelle en une compagnie d'assurance par actions, on crée une autre société. Il faut émettre des lettres patentes, et le reste. Donc, pour effectuer une réorganisation, il faudrait invoquer l'article 237 et d'autres parties de ces projets de loi qui donnent au ministre le pouvoir de constituer en société de nouvelles compagnies, etc. Ce n'est pas impossible, mais tout dépendra des circonstances.

Bien que je serais disposé à examiner une proposition qui voudrait que l'on introduise la notion de réorganisation mutuelle dans cet article, il faudra déterminer la meilleure façon de le faire. Cela pourrait permettre de préciser que sur certaines questions, au moins, nous prévoyons des règlements. Ce n'est pas seulement l'article 237 qui déterminera si une réorganisation mutuelle est possible, mais certains autres articles aussi.

Nous avons fait circuler différentes formulations au sein de l'industrie et parmi certaines autres personnes, pour fins de commentaires, des formulations qui auraient précisé davantage les choses et créé un cadre permettant de considérer plus de formules différentes de démutualisation. En général, les gens de l'industrie et les autres personnes que nous avons consultés étaient d'avis qu'il valait mieux s'en tenir à cela dans ce projet de loi, parce qu'autrement, il faudrait entrer dans toutes sortes de détails qu'il vaudrait mieux définir au moyen des règlements, sans compter l'obligation de consulter l'industrie et les comités qui ont manifesté de l'intérêt à cet égard. Cela laisse un peu de flou dans l'aspect de la réorganisation mutuelle, mais nous allons tenir compte de votre suggestion d'ajouter quelques mots si nous trouvons la meilleure façon de le faire.

M. Goldstein: Cela nous amène à parler de deux autres iniquités que le comité voulait soulever. L'une d'elles est la multitude de règlements qui émanent de ces quatre projets de loi. Il y a deux questions qui se posent à cet égard. La première

[Text]

Senate—do not see these regulations until after the fact. The Senate Committee specifically would like to get some form of commitment from the department that, before the regulations are promulgated, the committee has some input, and is given a chance to provide public input, or that the department at least be aware that some sort of regulatory impact analysis should be prepared on these bills. This is just one case where the burdens seem to be cumulative.

Mr. Le Pan: First, a range of draft regulations are already in the public domain. I would certainly be prepared to make those available immediately through the clerk to whoever wanted to have a look at them. I am reluctant to agree to commit to bring all the regulations back because that probably would not be the most efficient way to do that—though, obviously if there are any specific areas people want to look at, that is fine.

A number of key regulations are under development where there has been a great deal of interest and where they matter a lot. A large number of regulations are the boiler-plate stuff that occurred under existing acts for periods of time, and so on. For example, some of the ones I referred to earlier related to the joint venture corporation proposals, the merchant banking notion and the insurance networking area, where there are draft regulations out. We would be more than happy to work with the committee if we could identify, say, three or four regulations that would be of particular interest and where they are in various stages of preparation. A number of those that I have referred to are out in the public domain; a number of them are under consultation. We could come back and talk about those. That might be the most efficient way of handling it. Given the pile of regulations, some of which are not really of great impact one way or another in a business or operational sense, to commit to having all of those studied before proclamation might mean that proclamation is a long way off. The concerns that I hear being expressed probably relate more to three or four of the key regulations, as they did in the other place. On some of them, for example, insurance networking and our thoughts on the joint venture investments, we are prepared to talk about immediately at the committee's pleasure. We are in a position to talk about them.

Mr. Goldstein: What might seem like a minor regulation to many companies ends up being rather onerous. The suggestion there is that when the government promulgates, that there be some form of regulation to ensure that it is aware of the cost. That is just a comment.

Another concern was raised on clause 441(h) of Bill C-28 on the distinction between insurance brokers and agents. The view of an independent broker is just that: an independent selecting from a variety of companies, whereas an agent represents a specific company. Should a definition of the two be explicitly included in the bill, do you foresee that it could create some

[Traduction]

est que les comités—pas plus celui de la Chambre que celui du Sénat—ne les voient pas avant qu'ils ne soient promulgués. Le Comité sénatorial, notamment, voudrait obtenir un engagement de la part du ministère, pour qu'avant que les règlements soient promulgués, il ait l'occasion d'intervenir, de consulter le public—car il y a tellement de règlements—ou que le ministère sache, au moins, qu'il faudrait qu'une analyse des effets des règlements soit faite. C'est un cas où les tâches semblent s'accumuler.

M. Le Pan: Premièrement, il y a déjà toute une série d'ébauches de règlements qui sont du domaine public. Je pourrais sûrement volontiers les mettre à la disposition du greffier, pour quiconque voudrait les examiner. J'hésite à m'engager à vous remettre tous les règlements pour examen, parce que ce ne serait probablement pas la façon la plus efficace de fonctionner, malgré que, évidemment, s'il y a des aspects particuliers que vous voulez examiner, je n'ai aucune objection.

Il y a un certain nombre de règlements clés qui sont en voie de rédaction à l'heure actuelle, règlements qui ont suscité beaucoup d'intérêt et qui sont très importants. Une grande partie des règlements porte sur les cas difficiles qui ont existé pendant longtemps dans nos lois. Par exemple, j'ai fait allusion, plus tôt, aux propositions relatives aux entreprises communes, à la notion des banques commerciales et des réseaux d'assurance, sujets sur lesquels il y a déjà des ébauches de règlements qui ont été rédigés. Nous accepterions bien volontiers de travailler avec le comité si nous pouvions déterminer, dirons-nous, trois ou quatre aspects qui présenteraient un intérêt particulier et pour lesquels il y a déjà des règlements qui sont en voie de rédaction. Une bonne partie des règlements auxquels j'ai fait allusion est déjà du domaine public et certains d'entre eux font actuellement l'objet de consultations. Nous pourrions revenir et en discuter avec vous. Ce serait peut-être la meilleure chose à faire. Compte tenu de la pile de règlements, dont certains n'ont pas vraiment d'incidence, d'une façon ou d'une autre, sur le plan commercial ou opérationnel, prendre l'engagement de vous les soumettre tous, pour examen, avant leur proclamation, pourrait en retarder l'échéance de beaucoup. Les inquiétudes que j'entends formuler portent probablement davantage sur trois ou quatre des principaux règlements, comme c'était aussi le cas à la Chambre des communes. Nous sommes toutefois disposés à discuter immédiatement, selon le bon vouloir du comité, de sujets comme les réseaux d'assurance et les placements en commun. Nous pouvons en discuter.

M. Goldstein: Un règlement qui peut paraître sans grande importance peut se révéler plutôt onéreux pour bien des sociétés. Ce que l'on propose, c'est un règlement qui fasse que lorsque le gouvernement promulgue une loi ou un règlement, il sache quel en sera le coût. C'est seulement une observation en passant.

Il y a une autre inquiétude qui a été soulevée au sujet de l'alinéa 441(h) du projet de loi C-28, de la distinction entre les courtiers et les agents d'assurance. Le courtier indépendant est une personne qui choisit parmi les produits qui sont offerts par diverses sociétés; un agent représente une société en particulier. Si l'on ajoutait dans le projet de loi une définition de ces

[Text]

confusion in the treatment of agents and brokers and in the treatment of these bills?

Mr. Le Pan: We have used the term "agent" and "broker" in a variety of places. Concerning clause 441(h), first there was a worry about the inclusion of insurance brokerage as one of the ancillary business things. That is something that we would be prepared to look at seriously because there was a concern that it implied that automatically an insurance company could have an insurance brokerage in-house power. That makes sense in some cases, and it has occurred in some cases where the brokers sell predominantly up to 90 or 95 per cent of the products of that company. Even though they are formally independent, this has made some sense. We would be prepared to look at clause 441(h) and try to remove "insurance brokerage" from it if that would make people happier—that is, if it were to be a rare event that insurance brokerage would be an in-house power as opposed to an ancillary power, though it would still leave the possibility that that would occur.

On the more general issue of trying to define brokers and agents, this is an issue that was just raised with us recently. We are not convinced that that is necessary under this bill. We have the concept of agent and broker here; they are fairly well understood in the marketplace along the lines that you talked about. We are not sure that it is essential to change it. To make the change to a further definition we would have to go back and take a look at the ramifications that might have in various other sections, including the basic, hotly-debated sections on insurance networking where we use terms such as agent and broker. I am not sure that I want to try and put a new definition in, only to find out that we have to reopen a whole bunch of other areas where we think that the balance is about right. Unless we have some strong indication that we need definitions here, our view is that we should leave well enough alone, though the insurance brokerage issue and ancillary business powers in clause 441(h) is something that we would be prepared to try and deal with.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Le Pan: You are very welcome.

The Chairman: We have used a great deal of your time. Perhaps we will see you back here again. Thank you.

The Chairman: Honourable senators, we have as our next witness the Trust Companies Association of Canada, represented by Mrs. Margaret Eckenfelder, who will make her presentation and then be available for questions.

Mrs. Margaret Eckenfelder, Senior Policy Analyst, Legal Services, Trust Companies Association of Canada: Mr. Chairman and members of the committee, in December 1989 John Evans, our president, appeared before you on a similar matter and Senator Simard asked him a question about his wish list for the legislation and whether or not there was industry consensus on it. I would like to quote what Mr. Evans said:

If the government were to introduce the legislation today with the 65 per cent ownership rule in place, with

[Traduction]

deux genres d'assureurs, cela risquerait-il d'entraîner une certaine confusion?

M. Le Pan: Nous avons utilisé les termes «agent» et «courtier» à divers endroits. Au sujet de l'alinéa 441(h), au début, on s'est inquiété de l'inclusion du courtage d'assurance parmi les activités connexes. C'est un aspect que nous serions disposés à examiner attentivement, parce que l'on craignait que cela signifiait automatiquement qu'une compagnie d'assurance pourrait se doter de services de courtage d'assurance. La chose est logique, et il arrive parfois que des courtiers vendent, jusqu'à 90 ou 95 p. 100 du temps, les produits d'une certaine compagnie. Même s'ils ne sont pas vraiment indépendants, la chose est sensée. Nous n'avons aucune objection à examiner l'alinéa 441(h), et à tenter d'en retirer le «courtage d'assurance», si cela pouvait rendre les gens heureux—c'est-à-dire, s'il arrivait, bien que rarement, qu'une compagnie d'assurance se dote d'un service de courtage plutôt que d'utiliser un courtier de l'extérieur, malgré que ce serait toujours possible.

Pour ce qui est de la définition des courtiers et des agents, c'est une question qui n'a été soulevée que récemment. Nous ne sommes pas convaincus que ce soit nécessaire dans ce projet de loi. Nous avons la notion de l'agent et du courtier dans le projet de loi; leur rôle est assez bien compris, comme vous l'avez défini. Nous ne sommes pas convaincus qu'il est essentiel de changer cela. Pour ajouter d'autres définitions—selon leur formulation—it faudrait en examiner les ramifications dans divers autres articles, y compris ceux portant sur les réseaux d'assurance, qui ont soulevé bien des débats, ou nous utilisons des termes comme agent et courtier. Je ne suis pas sûr de vouloir risquer d'ajouter une nouvelle définition pour constater ensuite qu'il faut reprendre bien des aspects où nous pensons avoir atteint un juste équilibre. À moins qu'on nous démontre vraiment que ces définitions sont nécessaires, nous pensons qu'il vaudrait mieux ne pas les ajouter, quoique la question du courtage d'assurance et celle des pouvoirs connexes, à l'alinéa 441(h), sont des aspects dont nous sommes disposés à discuter.

Le président: Merci beaucoup.

M. Le Pan: Je vous en prie.

Le président: Nous vous avons retenu longtemps; nous vous reverrons peut-être. Merci.

Le président: Honorables sénateurs, nous recevons maintenant M^{me} Margeret Eckenfelder, qui représente l'Association des compagnies de fiducie du Canada. M^{me} Eckenfelder va nous présenter son exposé, et elle répondra ensuite à nos questions.

M^{me} Eckenfelder, analyste principale en matière de politiques, Services juridiques, Association des compagnies de fiducie du Canada: Monsieur le président, et membres du comité, en décembre 1989, John Evans, notre président, a comparu devant vous sur une question analogue, et le sénateur Simard lui a demandé s'il avait dressé une liste de desiderata au sujet de la loi et si les institutions de son secteur s'étaient mises d'accord. Voici ce qu'a répondu M. Evans:

Si le gouvernement présentait aujourd'hui une loi instaurant la règle des 65 p. 100 en imposant des restric-

[Text]

the restrictions on self-dealing and conflicts of interest, with the expanded powers for ourselves, the expanded powers for the banks, the ability of the banks to own trust company subsidiaries, we would have no problem whatsoever. We could sit down with the House, the committee, the minister and have that legislation through in two weeks.

The federal reform package currently being considered by you meets these basic qualifications. While it does not address all our concerns, our members support the package. We continue to believe that there is an urgent requirement for revised federal legislation governing financial services. What remains we believe can be addressed during discussions prior to the five year review.

We hope that you have received a copy of the letter we sent to the chairman. Essentially, it outlines everything we have to say at this point. I would like to highlight a couple of points. The first is federal-provincial harmonization which was quite exhaustively dealt with earlier today in Mr. Le Pan's remarks. Suffice it to say, though, that for the trust industry this round of reform will not be complete unless there is harmonization or general acceptance of some form of designated jurisdiction scheme. Our concerns lie not only with untangling the supervisory mess but also ensuring that no matter what comes out for trust companies, especially federal trust companies, the rules remain the same and there is a level playing field with the other federally regulated institutions. So our hope is that, within this federal-provincial dialogue, the federal government does not incorporate some of the more restrictive provincial practices into federal legislation or regulations for trust companies.

The second issue that concerns us was touched upon by Mr. Le Pan in the discussion on harmonization. That has to do with the exercise of regulatory authority. Not only do we potentially run into regulators, conflicting rules, et cetera, from the point of view of the legislative framework, but regulatory activity comes into play. I would like to talk a little bit about regulatory guidelines by way of example. Bill C-4, as well as the other newly formed provincial laws, provide considerable discretion to the regulators. At the federal level it appears that this discretion will be dealt with by way of guidelines which are first given to the industry and other interested parties for review and comment. We support this approach.

However, there are some concerns arising to the effect that the approach is not as coordinated and rational as it might be. For example, in the accounting field industry representatives, the CICA and the regulators should all play a part in developing things like regulatory accounting rules and accounting principles. Furthermore, we are concerned that the policies underlying the guidelines not only be based on current economic times but also take into account what a decision taken today might do for the industry's capacity to function in the future. This is also complicated by Ontario's insistence on the

[Traduction]

tions à l'égard des opérations d'initiés et des conflits d'intérêts, et nous accordant davantage de pouvoirs ainsi qu'aux banques, en permettant aux banques de posséder des sociétés de fiducie, nous n'y verrions aucun inconvénient. Nous serions prêts à travailler en collaboration avec la Chambre, le comité et le ministre pour que la loi soit adoptée en 15 jours.

La réforme fédérale que vous êtes en train d'examiner répond à ces conditions. Bien qu'elle ne règle pas toutes nos difficultés, nos membres l'appuient. Nous continuons de penser qu'il y a un urgent besoin de réviser les lois fédérales qui régissent les services financiers. Le reste pourra être réglé, selon nous, au cours des discussions qu'il y aura avant l'examen quinquennal.

Nous espérons que vous avez reçu une copie de la lettre que nous avons fait parvenir au président. Elle résume, essentiellement, tout ce que nous avons à dire à ce moment-ci. Permettez-moi d'en faire ressortir quelques points. Le premier a trait à l'harmonisation fédérale-provinciale, que M. Le Pan a expliquée en long et en large plus tôt aujourd'hui. Qu'il suffise de dire, toutefois, que pour les sociétés de fiducie, cette réforme ne sera complète que s'il y a une harmonisation ou une reconnaissance générale d'une formule quelconque de compétences désignées. Nous tenons particulièrement, non seulement à mettre de l'ordre dans les activités de supervision, mais aussi à ce que quelle que soit l'issue pour les sociétés de fiducie, en particulier celles qui sont titulaires d'une charte fédérale, les règles demeurent les mêmes, et que nous soyons sur un pied d'égalité avec les autres institutions obéissant à une réglementation fédérale. Nous espérons donc, qu'à la suite de ce dialogue fédéral-provincial, le gouvernement fédéral ne décide pas d'incorporer dans les lois ou les règlements fédéraux régissant les sociétés de fiducie certaines des pratiques provinciales plus restrictives.

En parlant de l'harmonisation, M. Le Pan a aussi touché à la deuxième inquiétude que nous avons. Elle a trait à l'exercice de l'autorité réglementaire. Du point de vue du cadre législatif, non seulement risquons-nous de faire face aux autorités de réglementation, à des règles conflictuelles, etc., il y a aussi l'activité de réglementation qui intervient. Permettez-moi de vous parler un peu de certaines lignes directrices, en guise d'exemple. Le projet de loi C-4, ainsi que les autres lois que viennent d'adopter certaines provinces, donnent beaucoup de latitude aux autorités de réglementation. Au niveau fédéral, il semble que l'on encadrera cet aspect discrétionnaire par un ensemble de lignes directrices qui feront tout d'abord l'objet d'une consultation auprès de l'industrie et des autres parties intéressées. Nous appuyons cette façon de procéder.

Toutefois, il semblerait que cette formule ne serait pas aussi bien coordonnée et logique qu'elle pourrait l'être. Par exemple, dans le domaine de la comptabilité, des représentants de l'industrie, l'ICCA et les autorités de réglementation devraient tous collaborer à l'élaboration d'éléments de réglementation comme les règles de comptabilité et les pratiques de comptabilité. En outre, nous souhaiterions que les politiques sous-jacentes aux lignes directrices ne soient pas uniquement fondées sur la situation économique actuelle, et que l'on envisage aussi les conséquences qu'aura une décision que l'on aura prise

[Text]

equals approach because, to the extent that OSFI makes a draft guideline, Ontario does something a little bit different. The CICA also has its financial institutions task force which is working on accounting guidelines that fall into the same category. The situation is now beginning to create confusion and concern in the trust industry to an extent that it did not before because we had legislation that did not call for a lot of this stuff. None of the rules or the identity of the "rulers" in all this appear to be entirely clear.

I would like to close my remarks by restating our support for the package before you, and urge you to help ensure that it will be passed as quickly as possible. Once it is passed the focus certainly must shift to federal-provincial harmonization and sorting out the kinds of supervisory concerns I have just indicated.

Senator Haidasz: Is the new government in Ontario considering or does it already have in place, amendments to the Trust Companies Act with which your association disagrees?

Mrs. Eckenfelder: To our knowledge to date, we have seen no amendments or proposed amendments. I understand that Ontario would like to see what happens in the course of the interprovincial, federal-provincial harmonization discussions and then propose amendments entirely. Since Mr. Le Pan has been actively involved with officials of that government along with others over the last couple of days, he is probably most up-to-date on where those discussions stand. To our knowledge, nothing much on the Ontario scene has changed.

Senator Haidasz: What does your association give as an explanation to the position that trust companies do not want to be in the insurance business?

Mrs. Eckenfelder: I do not think the position is that we do not want to be in the insurance business. Trust companies have accepted the fact that they may own subsidiaries which already are life insurance companies. We have not felt the pressure from our members to fight for this issue that other industry groups have felt. Our president and our members recognize that there are considerations beyond strict government policy here, that there are political considerations, and at this point there will be no change in that position.

Senator Haidasz: My third question is a general one: Do you think that the harmonization and expansion of services at the various institutions being given in these four bills we are studying will increase the profits of those institutions?

Mrs. Eckenfelder: I am not sure if it will increase the profits of those institutions.

Senator Haidasz: Do you think it will increase profits?

Mrs. Eckenfelder: I do not know whether it is a question of profits—

Senator Haidasz: Will they be better off as financial companies?

[Traduction]

aujourd'hui sur la capacité de l'industrie à bien fonctionner dans l'avenir. Cela est aussi compliqué par l'insistance de l'Ontario à traiter sur un pied d'égalité toutes les institutions sur son territoire, parce que dès que le BSIF publie une ébauche de lignes directrices, l'Ontario fait quelque chose d'un peu différent. L'ICCA a lui aussi son groupe d'étude sur les institutions financières, qui travaille sur les lignes directrices en matière de comptabilité de la même catégorie. Cette situation commence à créer plus de confusion et d'inquiétude qu'auparavant dans le milieu des sociétés de fiducie, parce que la loi ne comportait pas autant d'exigences. On n'est pas trop sûr des règles ni de l'identité de ceux qui sont chargés de les faire appliquer dans tout cela.

Je termine en réaffirmant notre appui à l'égard de la réforme que vous examinez, et en insistant particulièrement pour que vous fassiez en sorte qu'elle soit adoptée aussi rapidement que possible. Quand ce sera fait, il faudrait sûrement s'occuper de l'harmonisation fédérale-provinciale et des problèmes de supervision que je viens tout juste de signaler.

Le sénateur Haidasz: Le nouveau gouvernement de l'Ontario a-t-il déjà formulé des modifications qu'il voudrait voir apporter à la Loi sur les sociétés de fiducie, et sur lesquelles votre association n'est pas d'accord?

M^{me} Eckenfelder: Nous n'avons encore vu aucune modification qui pourrait être proposée. Je pense que l'Ontario préfère attendre de voir ce qui émanera des discussions fédérales-provinciales sur l'harmonisation, et qu'elle proposera ensuite ses modifications en bloc. Pour avoir travaillé activement avec des fonctionnaires de ce gouvernement et d'autres représentants au cours des deux derniers jours, monsieur Le Pan sait probablement mieux que moi où on est dans ces discussions. À ce que nous sachions, rien n'a tellement changé du côté de l'Ontario.

Le sénateur Haidasz: Comment votre association explique-t-elle que des sociétés de fiducie refusent de s'intéresser à l'assurance?

M^{me} Eckenfelder: Je ne pense pas que nous refusions de nous y intéresser. Les sociétés de fiducie ont accepté le fait de pouvoir être propriétaires de filiales qui sont déjà des compagnies d'assurance-vie. Contrairement à d'autres secteurs, nous n'avons pas senti de pressions de la part de nos membres pour que nous défendions cette possibilité. Notre président et nos membres reconnaissent qu'il y a des considérations qui dépassent la politique gouvernementale au sens strict, qu'il y a des considérations politiques, et, à ce moment-ci, cette position ne changera pas.

Le sénateur Haidasz: Ma troisième question est d'ordre général. Pensez-vous que l'harmonisation et l'expansion des services aux diverses institutions que prévoient ces quatre projets de loi augmenteront les bénéfices de ces institutions?

M^{me} Eckenfelder: Je ne sais pas si les bénéfices de ces institutions augmenteront?

Le sénateur Haidasz: Pensez-vous que ce sera le cas?

M^{me} Eckenfelder: Je ne sais pas tellement en termes de bénéfices—

Le sénateur Haidasz: Seront-elles plus solides en tant qu'institutions financières?

[Text]

Mrs. Eckenfelder: With the trust industry getting increased business powers, commercial lending powers and that kind of thing it will certainly help them out with some of the problems that they are experiencing today where they have been forced by way of legislation to focus on a certain area of the market, which unfortunately is not in a healthy situation right now. I would put it another way: It is not so much a question of making bigger profits but a question of being able to remain viable in today's financial world which is rapidly changing.

Senator Haidasz: Has the GST helped or harmed your viability?

Mrs. Eckenfelder: The GST certainly has complicated the systems and lives of all financial institutions. I spent the larger part of two years sorting out what products were what, defining the nature of the product, then determining whether they would be exempt or taxable.

Senator Haidasz: Will the taxpayer be better off financially in this new era that we are envisaging or will he pay more for the services rendered by the trust companies and other financial institutions?

Mrs. Eckenfelder: Are you talking about the taxpayer as your customer?

Senator Haidasz: Yes.

Mrs. Eckenfelder: There are two aspects, and harmonization comes into that as well. To the extent that we are doubly regulated, our costs of providing services are considerably higher.

Senator Haidasz: And the taxpayer will pay for that?

Mrs. Eckenfelder: Yes.

Senator Haidasz: That is a negative aspect.

Mrs. Eckenfelder: I would not say it is a negative aspect of the federal reform. I think this problem exists today and would exist, federal reform or no federal reform, because you have two levels of government that want to, for whatever reason, regulate the industry involved. That increases costs. To the extent that expansion of powers makes it easier for an institution to survive and build its business, I think the costs of services to customers may well be reduced.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I have a couple of questions. I gather from reading your letter and talking to your president that your basic position is that the balance between the pillars may not be perfect but it is within the acceptable range, so therefore let us get on and solve the problem?

Mrs. Eckenfelder: That is a fair summary.

Senator Kirby: I have a specific question arising from your letter and out of Mr. Le Pan's comments earlier this morning when I asked him whether or not anyone had ever contemplated challenging legally the jurisdictional issue of the equals approach. In his reply he said, in essence, that it would be difficult to do in court except in a case where there were direct conflicting legislative provisions, so that a company may be

[Traduction]

M^{me} Eckenfelder: L'augmentation des pouvoirs en matière de commerce, la possibilité de prêter à des entreprises et toutes les autres possibilités qui seront offertes aideront sûrement les sociétés de fiducie à régler certains des problèmes auxquels elles font face aujourd'hui, parce que la loi les a toujours obligées à concentrer leurs activités sur un marché dont la situation est malheureusement plutôt précaire à l'heure actuelle. Autrement dit, la question n'est pas tellement de faire de meilleurs profits, mais plutôt de demeurer viable dans le monde financier d'aujourd'hui qui évolue rapidement.

Le sénateur Haidasz: La TPS a-t-elle aidé ou nui à votre viabilité?

M^{me} Eckenfelder: La TPS a sûrement compliqué la vie de toutes les institutions financières. J'ai passé la plus grande partie des deux dernières années à démêler tous nos produits, à les définir, et à déterminer s'ils allaient être exonérés de taxe ou taxables.

Le sénateur Haidasz: Le contribuable sera-t-il gagnant sur la plan financier en cette nouvelle ère que nous envisageons, ou paiera-t-il davantage pour les services que lui rendront les sociétés de fiducie et les autres institutions financières?

M^{me} Eckenfelder: Par contribuable, vous entendez client, n'est-ce pas?

Le sénateur Haidasz: Oui.

M^{me} Eckenfelder: Il y a deux aspects à considérer, et l'harmonisation est aussi importante. S'il y a deux ensembles de règlements à appliquer, il va de soi qu'il nous en coûte beaucoup plus cher pour offrir nos services.

Le sénateur Haidasz: Et c'est le contribuable qui en fera les frais?

M^{me} Eckenfelder: Oui.

Le sénateur Haidasz: C'est un aspect négatif de la réforme.

M^{me} Eckenfelder: Je ne dirais pas que c'est un aspect négatif de la réforme fédérale, non. Je pense que ce problème existe aujourd'hui, et qu'il existerait, réforme fédérale ou non, parce qu'il y a deux niveaux de gouvernement qui veulent, pour une raison ou pour une autre, réglementer l'industrie. Cela augmente les coûts. Dans la mesure où l'élargissement des pouvoirs qui lui sont donnés permet à une institution de mieux survivre et de mieux fonctionner, je pense que cela peut contribuer à réduire le prix des services qui sont offerts aux clients.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, j'ai quelques questions à poser. Après avoir lu votre lettre et avoir discuté avec votre président, je suppose que votre position est que l'équilibre entre les piliers peut ne pas être parfait, mais il demeure néanmoins dans des limites acceptables. Par conséquent, on peut s'attaquer au problème.

M^{me} Eckenfelder: C'est un résumé assez juste.

Le sénateur Kirby: J'ai une question précise que m'ont inspirée votre lettre et les observations de M. Le Pan, ce matin, quand je lui ai demandé si l'on avait déjà envisagé de contester la légalité de la politique qu'applique l'Ontario, entre autres, aux institutions financières. Il a dit, essentiellement, que ce serait une cause difficile à défendre devant un tribunal, sauf s'il y avait des dispositions législatives qui entraient directe-

[Text]

told to do such and such by one set of laws and not to do such and such by another set of laws. I notice in your letter to the committee on page 3, you state that you expect that your companies will, "find themselves faced with conflicting requirements". Do you mean conflicting regulatory requirements or conflicting legislative requirements?

Mrs. Eckenfelder: I think both. What Mr. Le Pan is getting at, I think, tends more to the problems of things like guidelines, regulations, slight differences in how you will handle nonperforming loans or how you will account for this and that. In that sense what Mr. Le Pan has said will be difficult to challenge. I do not know whether the existence of prudent portfolios verses investment baskets amounts to a sufficient conflict between the laws to merit overturning them provincially.

Senator Kirby: I am not interested in a legal judgment. Can you, if not now, by way of letter, give us an example of a case in which, in effect, the federal government is saying to the trust companies, "You must do such and such" and some provincial legislation is saying "If you operate in this province, you must not do such and such". I do not know how a company can do business if it is faced with laws or regulations that are diametrically opposed, not simply overlapping. I understand you can have overlapping, in which case, as Mr. Le Pan described this morning, you have to find your way through the maze.

My sense is that you face this problem more than any other pillar. It seems to me that we as legislators ought to understand if what we are doing is passing a law that is putting a company in a position that it will be forced to disobey the law either provincially or federally. If that situation exists the passage of this law will say, "In order to exist you have to break somebody's law." That is a bizarre situation. My response is that we ought to challenge the issue in court, because it seems to me that you cannot put an operating business in that situation. It would help us if we had an illustrative example, and from your comment on page 3, I assume you probably do have one.

Mrs. Eckenfelder: We could provide you with some. For example, there are some areas where the definition of who is a related party varies. That could make life quite interesting. Until recently, federal companies in Ontario, at least the larger companies, have not felt Ontario's arm too much. I gather they are sort of getting picked away at, give us this give us that, and that is why we suspect there may be some of these problems. We could provide you with some illustrations in a letter to you.

Senator Kirby: That would be helpful. We have picked on Ontario simply because of their equals approach—which many of us do not like for a lot of reasons—but would you comment on whether or not you have similar problems with other jurisdictions, and I am thinking specifically of Quebec, which has a totally different structure.

[Traduction]

ment en conflit, qui diraient à une société qu'elle peut faire telle ou telle chose, tandis que d'autres dispositions l'interdiraient. Je remarque que dans la lettre que vous avez adressée au comité, à la page 3, vous dites que vous vous attendez à ce que vos sociétés aient à faire face à des exigences contradictoires. Est-ce que ce serait dans les règlements ou dans les lois?

M^{me} Eckenfelder: Dans les deux, je pense. Ce que dit M. Le Pan porte davantage sur des difficultés concernant les lignes directrices, les règlements, de petites différences dans la façon de traiter les prêts qui posent des difficultés ou sur la façon de tenir compte de ceci ou cela. À cet égard, M. Le Pan a tout à fait raison. Je ne sais pas si l'existence de portefeuilles prudents par opposition à des groupes de placement constitue une contradiction suffisante entre les lois pour justifier que l'on renverse les lois provinciales.

Le sénateur Kirby: Je ne veux pas de jugement. Ce n'est pas ce qui m'intéresse. Pouvez-vous nous donner un exemple, par lettre, si vous ne pouvez pas le faire maintenant, d'un cas où le gouvernement fédéral dit aux sociétés de fiducie qu'elles doivent faire telle ou telle chose, tandis qu'une loi provinciale leur dit que pour faire des affaires dans la province, elles doivent faire autre chose. Je ne sais pas comment une société peut fonctionner si elle doit composer avec des lois ou des règlements qui ne font pas que se chevaucher, mais qui sont diamétralement opposées. Je comprends qu'il puisse y avoir des chevauchements, et comme M. Le Pan le disait ce matin, il faut alors faire les efforts nécessaires pour s'y retrouver.

J'ai l'impression que c'est une difficulté que vous rencontrez bien plus souvent que d'autres institutions. Je pense que nous devons être compréhensifs, en tant que législateurs, si nous adoptons une loi qui oblige une société à désobéir à une loi provinciale ou fédérale. Si c'était le cas, cela reviendrait à dire que pour exister, une société doit déroger à la loi d'une autre autorité. C'est une situation plutôt bizarre. Il faudrait contester la chose devant les tribunaux, parce qu'il me semble que l'on ne peut pas mettre une société dans une telle situation. Il nous serait utile que vous nous fournissiez un exemple qui illustrerait cela, et si j'en juge à votre observation à la page 3, je pense que vous en avez probablement un à nous fournir.

M^{me} Eckenfelder: Oui, nous pouvons vous en fournir quelques-uns. Par exemple, il y a des aspects où la définition de ce qui constitue une entité apparentée varie. Cela pourrait rendre la vie plutôt intéressante. Jusqu'à tout dernièrement, les sociétés possédant une charte fédérale, en Ontario, les grosses sociétés, en tout cas, n'ont pas tellement senti la présence du gouvernement ontarien. Je suppose qu'elles se font davantage agacer qu'autre chose. Donnez-nous ceci, donnez-nous cela, et c'est pourquoi nous soupçonnons qu'il puisse y avoir des problèmes de ce genre. Nous allons vous fournir quelques exemples au moyen d'une lettre.

Le sénateur Kirby: Ce sera utile. Si nous avons parlé de l'Ontario, c'est uniquement en raison de son approche particulière—que nombre d'entre nous n'aiment pas tellement pour bien des raisons—mais pourriez-vous nous dire s'il y a des problèmes analogues avec d'autres provinces, et en disant cela, je pense particulièrement au Québec, qui a une structure complètement différente.

[Text]

Mrs. Eckenfelder: Quebec does not seem to have caused the same practical kinds of problems as Ontario. I think it is partly because there are a fair number of Quebec incorporated companies that function quite happily there, and the Quebec regime tends to be a little more reasonable and business-oriented.

Senator Kirby: In part because most of the federally incorporated trust companies do not have very many branches in Quebec, in comparison with Ontario.

Mrs. Eckenfelder: Some do, and some have Quebec-incorporated subsidiaries.

Senator Kirby: Are you, as an industry, involved in the attempt that was described this morning, and you mention it in your letter, to harmonize the legislation or at least the regulations to, as you describe it, get away from petty jurisdictional disputes, which frankly is a more accurate characterization than calling it harmonization. On the other hand, is this matter that is being settled in fact somewhat of a turf war between the various departments and regulators. To what extent will whatever solution that is worked out be one that is what I call "street smart", or will it be simply a settlement between conflicting bureaucracies, which is my sense of where we are now.

Mrs. Eckenfelder: We fear the latter. Since the federal and provincial governments have started the latest round of negotiations, we have not been directly involved. We commented on the interprovincial harmonization piece that was released last March. We have concerns there because a lot of the provisions look like Ontario's, not the federal government's proposed legislation. They are more restrictive and to that extent they cause serious competitive concerns. Sometimes we are afraid that we may become the meat in the proverbial federal-provincial sandwich. I do not know what we can do beyond commenting on the importance of the "street smarts" and the importance of this issue for the continued competitiveness of this industry, be it a provincially-incorporated or federally-incorporated company.

Senator Kirby: The reality is that you are not a participant but simply someone who is consulted occasionally.

Mrs. Eckenfelder: Yes.

Senator Kirby: Mr. Chairman, we may want to comment on that, if for no other reason than that this committee has commented in the past that it is very unfair to leave any industry in the position the witness has just described, namely, as the meat in the sandwich in a federal-provincial bureaucratic fight.

The Chairman: If there are no other questions, we have prepared a few questions and I will ask our researcher to address them to the witness.

[Traduction]

M^{me} Eckenfelder: Le Québec ne semble pas avoir causé les mêmes genres de problèmes pratiques que l'Ontario. Je pense que c'est en partie parce qu'il y a un bon nombre de sociétés à charte québécoise qui fonctionnent très bien, sans difficulté, et que le régime québécois a tendance à être un peu plus raisonnable et un mieux axé sur les affaires.

Le sénateur Kirby: Et en partie parce que la plupart des sociétés de fiducie possédant une charte fédérale n'ont pas tellement de succursales au Québec comparativement à la situation en Ontario.

M^{me} Eckenfelder: Certaines en ont, et d'autres ont des filiales qui possèdent une charte québécoise.

Le sénateur Kirby: En tant que secteur de l'économie, participez-vous à l'effort qui a été décrit ce matin, et que vous mentionnez dans votre lettre, pour harmoniser les lois, ou à tout le moins les règlements, afin de régler les petites chicanes de compétence, comme vous le dites, ce qui, pour être franc, qualifie bien mieux la chose que de parler d'harmonisation. En réalité, s'agit-il bien davantage d'une guerre de territoires entre les divers ministères et autorités de réglementation? Dans quelle mesure la solution que l'on adoptera sera-t-elle pratique? S'agira-t-il uniquement d'une trêve entre des bureaucraties en conflit? Ce qui me paraît être le cas.

M^{me} Eckenfelder: Nous craignons que la solution que l'on adoptera ne soit pas tellement pratique. Depuis le début des dernières négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, nous n'avons pas participé directement aux débats. Nous avons fait des commentaires sur le document portant sur l'harmonisation interprovinciale qui a été publié en mars dernier. Nous sommes inquiets, parce qu'il y a un grand nombre de dispositions qui ressemblent à celles de l'Ontario, et non pas à celles que l'on retrouve dans la loi que propose le gouvernement fédéral. Elles sont plus contraignantes et, par conséquent, elles suscitent de graves inquiétudes sur le plan de la concurrence. Parfois, nous craignons de devenir la viande du proverbial sandwich fédéral-provincial. Je ne sais pas ce que nous pouvons faire de plus que d'insister sur l'importance du caractère pratique de cette opération et l'importance de cette question pour la compétitivité de notre secteur, que ce soit pour les sociétés possédant une charte provinciale ou celles possédant une charte fédérale.

Le sénateur Kirby: La réalité veut que vous ne soyez pas un participant, mais seulement quelqu'un que l'on consulte à l'occasion.

M^{me} Eckenfelder: Oui.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, nous pourrions peut-être formuler des observations là-dessus, ne serait-ce que parce que nous avons déjà dit, à ce comité, qu'il est très injuste d'abandonner des sociétés dans la situation que le témoin vient tout juste de décrire, à savoir qu'elles se retrouvent entre l'arbre et l'écorce dans le combat que se livrent les bureaucraties fédérale et provinciales.

Le président: Si aucun membre du comité n'a d'autres questions à poser, nous en avons préparées quelques-unes que je demanderai à notre agent de recherche de poser au témoin.

[Text]

Mr. Goldstein: In regard to the question of guaranteed trust money, in a reversal of the position since the 1987 discussion draft, Bill C-4 would maintain the existing requirement that trust companies accept deposits only in the form of guaranteed trust money. Is this an issue of concern for the trust companies?

Mrs. Eckenfelder: This is an issue of concern. It was raised before the Commons committee in a joint industry submission under the heading of insolvency because it does and will affect the priorities situation of our depositors versus bank depositors vis-a-vis other kinds of debt holders. We are concerned, and it is a business concern, that when trust companies begin to get into, for example, the commercial paper market, so-called bankers' acceptances markets, their instruments will be given a higher risk factor and therefore cost more than those of our competitors. That is the source of the problem. We understand from finance officials that this matter cannot be dealt with at present, that the change in this bill relates to the whole federal-provincial harmonization discussions and the concerns they have with upsetting that process. For this reason we understand that nothing will be done this round, but that is not to say it is not an issue of serious concern and, over the next few years, once we see how the reforms will work, it may become of more serious concern.

Mr. Goldstein: Does the association have a position on the financial leasing issue?

Mrs. Eckenfelder: We kind of scratch our heads and wonder why airplanes and not cars, but again it is one of those points where we feel a decision has been made and will not be changed, and we will not hold up the legislation for that.

Mr. Goldstein: What about the association's position on the 10 per cent-25 per cent ownership rule applicable to non-U.S. foreign investors?

Mrs. Eckenfelder: We have heard of no major problems or comments from our members on it and it has not been an issue.

The Chairman: If there are no other questions, I thank you. This committee meeting is adjourned until 1 o'clock.

The committee recessed for lunch.

Upon resuming at 1 p.m.:

The Chairman: The meeting is called to order. The first witness we have this afternoon is Mr. Mark Daniels, a representative of the Canadian Life and Health Insurance Association. We welcome Mr. Daniels. We are pleased to see you again. I think all senators have known you for a good many years. I understand that you have a short presentation and then we will proceed to questions and answers.

Mark R. Daniels, President, The Canadian Life and Health Insurance Association: Thank you very much, Mr. Chairman, especially for your kind welcome. I should say to your colleagues, senator, that I am not up here on my own because I

[Traduction]

M. Goldstein: Au sujet de l'argent placé en fiducie garantie, contrairement à la position adoptée dans le document de discussion de 1987, le projet de loi C-4 maintiendrait l'exigence actuelle qui veut que les sociétés de fiducie n'acceptent des dépôts que sous la forme d'argent en fiducie garantie. Cela inquiète-t-il vos membres?

M^{me} Eckenfelder: Oui, c'est une source d'inquiétude. Nous l'avons soulevée devant le comité de la Chambre des communes, dans un mémoire conjoint, sous la rubrique de l'insolvabilité, parce que cela influera sur les priorités de nos déposants par rapport aux clients des banques, pour ce qui est des autres instruments de dette. Nous craignons que lorsque les sociétés de fiducie commenceront à pénétrer dans le marché des effets commerciaux, par exemple, le marché des effets bancaires, leurs instruments se verront attribuer un facteur de risque plus élevé, et coûteront par conséquent plus cher que ceux de leurs concurrents. C'est la source du problème. Les hauts fonctionnaires des finances nous ont dit ne pas pouvoir régler cette question pour l'instant, que les modifications qui sont apportées par ce projet de loi émanent de l'ensemble des discussions sur l'harmonisation fédérale-provinciale, et ils nous ont parlé de leur crainte de déranger ce processus. Pour cette raison, nous comprenons que rien ne sera fait pour l'instant, mais il n'en demeure pas moins que c'est une question qui soulève de graves inquiétudes, qui risquent encore de s'aggraver davantage dans quelques années, lorsque nous saurons comment les réformes auront marché.

M. Goldstein: Votre association a-t-elle une position sur la question du crédit-bail?

M^{me} Eckenfelder: Nous nous demandons bien pourquoi les avions et pas les automobiles, mais là encore, c'est un aspect sur lequel nous avons l'impression qu'une décision a déjà été prise et qu'il n'y a plus rien à faire, et nous ne retarderons pas l'adoption de la loi pour cela.

M. Goldstein: Quelle est la position de l'association sur la règle des 10 à 25 p. 100, relative à la propriété, qui s'applique aux investisseurs étrangers d'autres pays que les États-Unis?

M^{me} Eckenfelder: Aucun de nos membres ne nous a signalé de difficultés importantes ou n'a fait d'observations là-dessus, et il ne semble pas y avoir de problèmes.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie. Nous reprendrons la séance à 13 heures.

Le comité interrompt ses travaux pour l'heure du lunch.

Reprise de la séance à 13 heures.

Le président: La séance est ouverte. Notre premier témoin de cet après-midi est M. Mark Daniels, qui représente l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes. Bienvenue, monsieur Daniels, nous sommes heureux de vous revoir, puisque je crois que les sénateurs vous connaissent depuis bon nombre d'années. On me dit que vous avez un court exposé à nous livrer, avant que nous ne passions à une période de questions.

Mark R. Daniels, président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes: Merci beaucoup monsieur le président, de votre accueil chaleureux. Monsieur le sénateur, je dois préciser à l'intention de vos collègues, que si je

[Text]

have such an encyclopaedic knowledge of the all issues in this immense collection of bills, but rather if I had to bring all the help I needed I am afraid they would crowd me out at the witness table. If I have occasion to call on help, you can be assured I will in order to make sure that I am as clear as I can be.

Mr. Chairman, we do have a short submission which has gone around to senators. I do not propose to cover that except in a very selective way. Indeed, much of it has already been dealt with in testimony this morning through questioning by Mr. Goldstein and responses by Finance.

I do want to make a couple of remarks in three categories. First, I suppose this comes from having spent time around these tables in a supporting role in other incarnations, this is such an extraordinary package of legislation that I do not believe I have ever seen anything quite so comprehensive and all-embracing in any area as what you have before you. The government and the legislators are to be congratulated for producing such a thorough and carefully balanced collection of documents.

In that respect, Mr. Chairman, you and your colleagues should know that the Canadian Life and Health Insurance Association very much supports the package and the trade-offs that are implicit in it. Obviously we are not here today to list issues that have been settled in the course of time. It is simply to make it very clear to you that we are pleased with what we see and want to assist you in whatever way we can in moving the package forward.

The second point, Mr. Chairman, is to make clear to this group, as I have tried to do with others, what the public policy backdrop is which we the life and health insurers have been using in trying to judge the balance in this package. It is really simple and I think I can state it for you in the following manner.

We believe that the structure which we see in the life and health insurance industry in Canada today is one that is very much worth preserving. What I mean by that is the following.

First, the life insurance industry in Canada has well over a hundred competing firms. No one of them has more than 10 per cent of the market. The top 10 have about 60 per cent of the market. It is, as you know only too well, senator, a very competitive industry. That makes doing business for my members very difficult but for the consumer it is exactly what it should be because it means that that vigorous competition makes sure that the margins are shaved very tightly on these products. Quite frankly, while the individual players may find all that competition troublesome, from the public point of view that is the best protection we can offer the consuming public. Therefore, I always retreat to that as the essential structural characteristic of the industry.

[Traduction]

me retrouve seul face à vous, ce n'est pas parce que je possède une connaissance encyclopédique de toutes les dimensions de cette impressionnante série de projets de loi, mais plutôt parce que si j'avais fait appel à toute l'aide nécessaire, nous aurions débordé à la table des témoins. Par contre, soyez certain que je me ferai aider si j'en ai besoin, de sorte à pouvoir être aussi clair que faire se peut.

Monsieur le président, comme nous avons fait remettre un bref mémoire aux sénateurs, je me propose de ne pas aborder les sujets qu'il traite, si ce n'est de façon très sélective. En fait, la majeure partie de ce mémoire a déjà été abordée dans le témoignage de ce matin, par le biais des questions de M. Goldstein et des réponses des représentants du ministère des Finances.

Je commencerai par vous faire part de quelques commentaires qui tombent en fait dans trois catégories différentes. Pour avoir déjà consacré de nombreuses heures à ce genre de tribunes, dans un rôle d'appui, je dois vous dire que nous avons affaire là à un extraordinaire ensemble de textes législatifs et je ne crois pas avoir jamais vu quelque chose d'aussi complet, d'aussi exhaustif dans aucun des domaines qui nous concernent. Il convient donc, de féliciter le gouvernement et les législateurs d'avoir produit un ensemble de documents aussi soigneusement préparés, aussi bien pensés.

À cet égard, monsieur le président, vous-même et vos collègues devez savoir que l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes appuie tout à fait cette série de mesures législatives ainsi que les compromis inévitables qui les caractérisent. Nous ne sommes bien sûr pas ici aujourd'hui pour dresser la liste de tous les aspects qui ont déjà été réglés. Sachez simplement que nous sommes satisfaits du contenu de ces textes et que nous voulons vous aider, de notre mieux, à les faire adopter.

En second lieu, monsieur le président, je tiens à exposer à votre groupe, comme je l'ai fait à d'autres, l'ensemble des politiques publiques sur lesquelles les assureurs de personnes se sont appuyés pour juger du bien-fondé de ces mesures législatives. Tout cela c'est fort simple et je crois pouvoir le résumer de la façon suivante.

Nous estimons qu'il vaut la peine de protéger la structure sur laquelle repose actuellement l'industrie des assurances de personnes au Canada. Voici ce que j'entends par là.

Premièrement, l'industrie canadienne des assurances de personnes se compose de plus de 100 compagnies concurrentes. Aucune d'elles ne détient plus de 10 p. 100 du marché et les 10 plus grandes se partagent 60 p. 100 du marché. Comme vous le savez fort bien, honorables sénateurs, il s'agit d'une industrie très compétitive au point que les membres de notre association estiment très difficile d'évoluer dans de telles conditions, mais cette situation est tout à l'avantage du consommateur, car une concurrence aussi vigoureuse est la garantie que les marges réalisées sur les différents produits offerts sont extrêmement minces. Effectivement, il faut admettre que si les différents protagonistes trouvent cette concurrence préoccupante, c'est qu'elle est la meilleure protection qu'on puisse offrir au public. Cela étant, j'estime qu'il s'agit là de la caractéristique essentielle de la structure de l'industrie.

[Text]

Second, in spite of that very intense competition, the industry has a remarkable solvency record. It is not something we take for granted and it is something against which there will be pressures and continue to be pressures, but it is a solvency record very much worth preserving. I would say if one had to attribute one cause for that record it is the quality of regulations we have seen historically. That is why one does not hear this industry taking wide swaths at the regulatory authority. We recognize the importance and the role of those regulators.

Third—and this is important and not perhaps widely known, although it is to many of the people around this table—the life and health insurance industry in Canada is a major exporter. We generate 44 per cent of our premium income from sales abroad. In percentage terms, that makes us by far the biggest life and health insurance exporting country in the world. That is an extraordinary record. For example, between 1985 and 1989 we built up our Canadian assets abroad owned by life insurers by 65 per cent. It is a major growth export service industry.

Fourth, it is largely Canadian-owned, about 80 per cent.

Fifth, we have a broad employment base in the industry which stretches across the country. Therefore, it is not a regional industry. There is nothing at all wrong with regional industries. I simply make the point that the employment base is very broad.

The reason I mention these five characteristics, senator, is that as someone who spent a number of years in industrial policy, as have many people in this room, finding an industry with even three of those five characteristics was often very much a target for public policy makers and legislators. I believe that this industry is very much a Canadian success story.

Our point is simply that if you are going to promulgate legislative changes that fundamentally risk changing that structure, you better understand clearly why you are doing it and have asked all the correct questions. In watching our public pronouncements and puzzlements, it is not that we do not see a need for change. On the contrary, we are very supportive of it. But we say that the structure we have as an industry now is something that is a Canadian asset, and it is something that we should threaten or change only with care. That is the essential point behind our public policy framework.

Finally, Mr. Chairman, with respect to this submission, may I make a couple of points. Mr. Goldstein raised the questions which we have articulated in our submission and so I will not talk to the ones that have been dealt with. However, I would ask that senators, if they feel they can, support us on the question we raise with respect to Petro-Canada and Air Canada shares for segregated funds of non-Canadian insurers.

[Traduction]

Deuxièmement, et malgré une farouche concurrence, l'industrie est remarquablement solvable. Et pourtant, ne nous prenons pas cette solvabilité pour acquise et nous continueront d'exercer énormément de pression pour que notre situation soit reconnue. S'il est un seul élément expliquant cet excellent résultat, c'est la qualité des règlements qui régissent notre profession depuis toujours. C'est d'ailleurs pour cela que l'industrie n'est pas réputée pour s'attaquer aux organismes de réglementation, car elle reconnaît leur importance et leur rôle déterminant.

Troisièmement, l'industrie canadienne des assurances de personnes est une des principales industries exportatrices, même si beaucoup l'ignorent, hormis certainement ceux et celles qui sont assis autour de cette table. Quarante-quatre pour cent de notre chiffre d'affaires provient de ventes effectuées à l'étranger. En pourcentage, nous sommes donc, et de loin, la plus grosse industrie exportatrice d'assurances de personnes dans le monde. Voilà un résultat extraordinaire. Par exemple, entre 1985 et 1989, les assureurs-vie ont accru leurs actifs canadiens à l'étranger de 65 p. 100 ce qui, pour le secteur des services, représente une très importante expansion.

Quatrièmement, l'industrie est principalement détenue par des intérêts canadiens, à raison de 80 p. 100.

Cinquièmement, notre industrie est un gros employeur, à l'échelle du pays. Nous ne sommes donc pas une industrie régionale. Il n'y a rien de mal à être une industrie régionale, mais je tenais simplement à souligner que nous employons des gens à l'échelle du pays.

Si j'ai fait état de ces cinq caractéristiques, monsieur le sénateur, c'est qu'elles sont rares et, pour quelqu'un comme moi qui a passé plusieurs années en politique industrielle, comme bien des personnes dans cette salle d'ailleurs, je sais que le législateur et le décideur doivent souvent se limiter à ne retenir que trois de ces caractéristiques, et seulement en tant qu'objectifs. Dès lors, j'estime que notre industrie est véritablement synonyme de réussite, à l'échelle canadienne.

Ce que nous voulons vous faire comprendre, c'est que si vous entendez apporter des changements qui risqueraient de modifier notre structure de façon fondamentale, mieux vaudrait que vous soyez d'abord parfaitement conscient des motifs qui vous animent et que vous ayez posé les bonnes questions. Derrière nos interrogations et nos étonnements en public, nous sommes tout de même conscients de la nécessité du changement et nous y sommes plutôt favorables. Ce que nous voulons dire, c'est que la structure actuelle de notre industrie est un véritable actif que l'on ne doit pas menacer et que l'on ne doit envisager de modifier qu'avec prudence. Voilà l'élément essentiel de notre cadre de politique publique.

Enfin, monsieur le président, pour en revenir à notre mémoire, je vais vous faire une ou deux remarques additionnelles. M. Goldstein a soulevé certaines questions dont nous avons traité dans notre mémoire et je ne vous parlerai pas de celles qui ont déjà été réglées par le Comité. Toutefois, les honorables sénateurs pourraient-ils me dire s'ils sont prêts à nous appuyer dans un dossier qui nous préoccupe, celui des actions de Petro-Canada et d'Air Canada que des assureurs

[Text]

There are reasons that we wanted to see this kind of change, but for a variety of reasons over time the government found itself unable to act. We simply wanted to see that any foreign insurer that writes a policy in Canada, that is, creates a liability for itself, must get a matching asset and put it in trust against that liability. All Canadian policyholders of foreign insurers have trusted assets behind them. The problem is that those trusted assets are treated as assets of foreign companies, even though they are there to back up Canadian policyholder liabilities.

We had hoped that all those assets in that investment fund for investment purposes could be deemed Canadian. For a variety of reasons our request was turned down, except for segregated pension funds as a piece of that and then only with respect to assets held in financial institutions.

We have simply pointed out that the stock market is thin enough in this country that getting access to the Air Canada and Petro-Canada shares would open up another piece of market, so it is the deemed Canadian status for those trusted funds themselves held for Canadian policyholders. Therefore, Senate support on that issue would be greatly appreciated.

Why, you ask, would we be making that point? Because, in the final analysis, we are very much concerned about national treatment. Because we generate so much of our income from sales abroad, we want to be able to be treated in foreign markets exactly as foreign insurers are, and similarly find ourselves making arguments here. So it is not illogical in the context. We try to be complete and see ourselves continuing to push those export markets. It is difficult to do it when we have rules and regulations that are not quite defensible, in our view, in domestic and foreign juxtaposition.

Secondly, there is an important issue that I will not dwell on but I do want to make the point. We talked at length about information services when Mr. Goldstein had raised the question. I do not propose to repeat what Mr. Le Pan had gone through this morning, but I recall that the essence of Mr. Le Pan's response to Mr. Goldstein was just this: We do not think you have to worry about the fact that the non-insurance subsidiaries of insurance companies will be able to be serviced by their insurance parents. We don't think that is a problem. Don't worry about it because you could do it under the old act, and basically we have transferred the same words into the new act.

[Traduction]

non-canadiens devraient pouvoir acquérir pour leurs caisses séparées.

Plusieurs raisons nous poussent, depuis longtemps, à réclamer des changements sur ce chapitre, mais le gouvernement n'a jamais été en mesure de prendre les dispositions voulues. Tout ce que nous voulions, c'est qu'un assureur étranger émettant une police au Canada, autrement dit contractant une dette envers lui-même, soit tenu de posséder des actifs de valeur équivalente et de les placer en fiducie, à titre de garantie de la dette. Certes, toutes les polices émises par des assureurs étrangers à des Canadiens sont garanties par des actifs en fidéicommis, mais ces derniers sont considérés comme étant des actifs de compagnies étrangères, bien qu'ils servent à garantir les responsabilités contractées auprès de détenteurs de police canadiens.

Nous avons espéré qu'on accorde à tous ces actifs inscrits dans le fonds de placement, la présomption d'actifs canadiens. Pour toute une foule de raisons, notre requête a été déboutée, sauf pour le cas des caisses de retraite séparées, mais uniquement en ce qui concerne les actifs détenus dans des institutions financières.

Nous avons déjà souligné que, dans notre pays, le marché boursier est tellement étroit que le fait de pouvoir se porter acquéreur d'actions d'Air Canada et de Petro-Canada équivaut à un accès supérieur au marché, si bien qu'il importe que les fonds en fidéicommis, détenus pour le compte de détenteurs de police canadiens, soient considérés comme étant des fonds canadiens. Nous apprécierions grandement l'appui du Sénat à ce propos.

Mais pourquoi, nous demanderez-vous, insistons-nous sur cet aspect? Eh bien, c'est que nous tenons à ce que les règles du jeu soient les mêmes pour tout le monde. Comme une importante partie de nos recettes provient de ventes à l'étranger, nous voulons être traités sur ces marchés étrangers exactement de la même façon que nos concurrents, position que nous défendons d'ailleurs sur leur terrain. Ce faisant, notre position n'est pas dénuée d'une certaine logique. Nous essayons d'être présents sur tous les fronts et nous comptons bien poursuivre l'exploration de nos marchés à l'exportation. Par contre, nous craignons que cela ne nous soit difficile dans une situation comme celle-ci où tous les règlements ne sont pas parfaitement justifiés.

Deuxièmement, il est un aspect sur lequel je ne m'éterniserai pas mais que je tiens toutefois à souligner. On a beaucoup parlé des services d'information en réponse à la question posée par M. Goldstein. Je ne compte pas revenir sur ce que M. Le Pan a déclaré ce matin, mais je vous rappellerai simplement l'essentiel de la réponse de ce dernier à la question de M. Goldstein: «Nous ne croyons pas que vous deviez vous inquiéter du fait que des filiales de compagnies d'assurance, non spécialisées dans le domaine des assurances, bénéficient des services de leur compagnie mère». Quant à nous, nous n'y voyons pas d'objections et cette situation ne doit pas vous inquiéter parce que c'est ce que permettait déjà l'ancienne loi et que nous nous sommes contentés de reprendre le même libellé dans le projet de loi.

[Text]

I simply want to point out, and it shows in our submission, that it is true the current legislation allows a life insurance company with the consent of the minister, and the law reads, "to carry on any business that is reasonably ancillary to the business of insurance transacted by the company." Mr. Le Pan correctly pointed out that those words, even in the amendment of last week or two weeks ago, have been set in the new law.

The problem is that the lawyers of some of my major clients have been saying, "Yes, we understand that, but there is another piece in the current law that was not carried forward and that is a section that allows a life insurance company to 'provide administrative advisory and management services to its subsidiaries.'" That is the other clause, and that clause did not get carried forward into the new law.

We have had good, open conversations with officials on this and they are being cooperative. We are simply saying that, absent this authority, it could create real problems for us. Officials are continuing to look at this matter. I simply wanted to make clear that there was another piece to Mr. Le Pan's argument and it is that second piece that counsel is providing advice to us from over this shoulder. I certainly understand where Mr. Le Pan is coming from. However, you will appreciate that we need to be sure about this; it could be a major business item for some companies.

Senators, that is all I have to raise. The other points in our submission have been effectively taken care of. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Daniels.

You were here this morning when Mr. Le Pan answered the question about Air Canada and Petro-Canada. He stated that it was quite difficult and they were looking at where or how to do it. Do you have a suggestion? Do you have a way to do it?

Mr. Daniels: I do not, sir. My understanding was that we had committee support in Mr. Blenkarn's committee. The problem is the Clerk said that, given the terms of reference for this committee, two acts as distant from the authority as Petro-Canada and Air Canada cannot be amended.

Our understanding is that in this particular procedure you are not so bound and can recommend, if you so choose, to the minister or however you transmit through pre-study your remarks to the House, that such action be taken. The House of Commons can do what it chooses, it is the committee that could not act. So if procedural matters permit, then we would like to argue that these things are consequential. Whether or not that argument will finally hold will be something that practitioners will have to decide.

From our point of view, senator, were this committee to agree in any event that these were changes that made sense in the context of the bill, that would go a long way to assisting us in making our case.

[Traduction]

J'ajouterais simplement, comme le fait ressortir notre mémoire, que la loi actuelle accorde une certaine latitude aux compagnies d'assurance-vie sur ce plan, moyennant le consentement du ministre, puisqu'il y est précisé qu'on peut effectuer toute transaction ayant un lien raisonnable avec le type d'assurance offerte par la compagnie. Et M. Le Pan a, à juste titre, fait remarquer que ce libellé, ainsi que l'amendement d'il y a une ou deux semaines, était repris dans la nouvelle loi.

Malheureusement, les avocats de certains de nos membres les plus importants ont soutenu que tout cela était parfait, mais qu'il existait, dans la loi actuelle, d'autres dispositions qui n'avaient pas été reprises dans le projet de loi, notamment celle stipulant qu'une compagnie d'assurance-vie a le droit de fournir un soutien administratif ainsi que des services de gestion à ses filiales. Il est un fait que cette disposition n'a pas été reprise.

Nous avons d'ailleurs eu, à ce propos, des conversations franches et ouvertes avec les hauts fonctionnaires qui se sont montrés très coopératifs. Nous prétendons que si nous n'avons pas cette autorisation expresse, nous risquons d'éprouver des difficultés. Les fonctionnaires continuent de se pencher sur cette question, mais je tenais, dans l'immédiat et suite à ce qu'a dit M. Le Pan, à rappeler qu'il y a une autre disposition dont certains avocats nous rappellent l'existence. Mais je comprends parfaitement le raisonnement de M. Le Pan. Quoi qu'il en soit, vous conviendrez que nous avons besoin d'une telle autorité, car c'est là un aspect qui risque d'être très important pour certaines compagnies.

Honorables sénateurs, voilà tout ce que j'avais à dire. Les autres aspects abordés dans notre mémoire ont déjà été réglés. Je vous remercie beaucoup.

Le président: Merci, monsieur Daniels.

Vous étiez présent ce matin lorsque M. Le Pan a répondu à la question qu'on lui avait posée au sujet d'Air Canada et de Petro-Canada. Il nous a déclaré que la chose était très délicate et que son service étudiait de près toutes les possibilités. Avez-vous des recommandations à faire, savez-vous comment on pourrait s'y prendre?

M. Daniels: Non. J'avais cru comprendre que nous bénéficions de l'appui du Comité de M. Blenkarn. Le problème est le suivant: le greffier nous a dit qu'il n'était pas possible, en regard du mandat de ce comité, de modifier deux lois aussi différentes l'une de l'autre que celle qui régit Petro-Canada, d'une part, et celle qui régit Air Canada, d'autre part.

D'après nous, vous n'êtes pas aussi limités et vous pouvez, si vous le voulez, recommander au ministre ou à la Chambre, après cette pré-étude, que telle ou telle mesure soit prise. C'est à la Chambre des communes qu'il reviendra de toucher et, dans le cas qui nous intéresse, le Comité ne pouvait pas agir. Nous estimons qu'il s'agit là de deux actions corrélatives, si toutefois la procédure vous le permet. Il restera, en bout de compte, au praticien du droit de décider si ce genre de raisonnement tient la route ou non.

Quant à nous, honorables sénateurs, il nous aiderait beaucoup que le Comité reconnaisse que ces modifications s'inscrivent dans le cadre du projet de loi.

[Text]

The Chairman: Thank you. Senator Sylvain.

Senator Sylvain: You said that there would be a need to amend the Petro-Canada and the Air Canada bills as well as the insurance bill for these shares to be held on deposit; is that right?

Mr. Daniels: In fact, sir, no. The amendments would be strictly to the Air Canada and Petro-Canada bills. There is nothing required to Bill C-28. What is required are amendments to Air Canada and Petro-Canada bills which themselves are set up now. Amendments to those two bills would simply make deemed Canadian status for the trustee segregated funds. At the present time those segregated trustee funds of foreign insurers would be under the 10 per cent-25 per cent holding rules in the Petro-Canada and Air Canada Acts.

Senator Sylvain: I would like you to elaborate on what you said about foreign companies being able to hold funds for a Canadian insured with a foreign company and that you wanted those to be treated in the same way as the funds held by a Canadian company insuring whoever else.

Mr. Daniels: Yes.

Senator Sylvain: The issue is a marketing one, and if you want to market in the United States or Japan, then you have to be able to extend the same courtesies to foreign companies that you wish your company to have when you try to get into a foreign market?

The Chairman: Reciprocity.

Senator Sylvain: Reciprocity.

Mr. Daniels: Yes, sir, or the national treatment argument that we are looking for. That is very much a part of the arguments we make. Of course from the foreign insurers' point of view, because they hold these trustee assets they have to turn around and invest them and they are cut out of a piece of the market. Again I come back to the question of margins in the business. They are so tight that they do not want to have to be pushed into a structured portfolio that their competitors do not have. You may ask, are you in here arguing for foreign competitors against the Canadian companies? The answer is yes, because we are putting the arguments the other way.

Senator Sylvain: Your thrust is the level playing field?

Mr. Daniels: Our thrust is the level playing field.

The Chairman: If we so choose to recommend that Air Canada and Petro-Canada be added, perhaps later on the Senate could introduce a Senate bill to correct these two. I do not know if it is possible, but at the end of the day if it does not work at the other place—

Mr. Daniels: Well, sir, it would mean a lot to the industry to get Senate support on this, if you felt the principle was something you could stand behind.

[Traduction]

Le président: Merci. Sénateur Sylvain.

Le sénateur Sylvain: Vous nous avez dit estimer qu'il fallait modifier les lois sur Petro-Canada et Air Canada, de même que le projet de loi concernant l'assurance, en ce qui a trait aux actions détenues en dépôt; est-ce exact?

M. Daniels: En fait ce n'est pas le cas, monsieur. Ces amendements visaient strictement les lois concernant Air Canada et Petro-Canada. Il n'est pas nécessaire de modifier le projet de loi C-28. Par contre, il faut modifier les lois concernant Air Canada et Petro-Canada. Il suffirait de considérer que les fonds séparés en fidéicommiss sont canadiens. À l'heure actuelle, ces fonds détenus par des assureurs étrangers sont visés par les règles de détention de 10 p. 100 à 25 p. 100, énoncées dans les lois sur Petro-Canada et Air Canada.

Le sénateur Sylvain: Pourriez-vous nous en dire un peu plus à propos des compagnies étrangères qui peuvent détenir des fonds en garantie des assurances consenties à des Canadiens, fonds que vous aimeriez voir considérés au même titre que ceux détenus par des compagnies d'assurances canadiennes.

M. Daniels: Oui.

Le sénateur Sylvain: C'est une question de commercialisation, car vous aimeriez, vous qui êtes présents sur les marchés américains et japonais, que l'on traite les compagnies étrangères de la même façon que vous voulez être traités sur ces marchés étrangers.

Le président: Ça s'appelle la réciprocité.

Le sénateur Sylvain: C'est ça, la réciprocité.

M. Daniels: Effectivement, monsieur, c'est le genre de traitement que nous visons pour les compagnies canadiennes. C'est d'ailleurs autour de cet aspect que s'articule une grande partie de notre argumentation. Bien sûr, les assureurs étrangers qui sont responsables de ces actifs en fiducie doivent trouver des placements, mais ils n'ont pas accès à une partie du marché. Pour en revenir à la question des marges bénéficiaires réduites qui ont cours dans l'industrie, ces compagnies étrangères ne veulent pas être forcées à adopter des portefeuilles structurés, ce qui n'est pas le cas de leurs concurrents. Mais alors, me direz-vous, vous semblez défendre la position de la concurrence étrangère contre les compagnies canadiennes, ce à quoi je vous répondrai par l'affirmative, car nous appliquons le même raisonnement dans le sens inverse.

Le sénateur Sylvain: Autrement dit, vous insistez pour que les règles du jeu soient équitables.

M. Daniels: C'est effectivement ce que nous mettons de l'avant.

Le président: Donc, si nous décidons de recommander que des modifications soient également apportées aux lois concernant Air Canada et Petro-Canada, le Sénat pourrait, plus tard, déposer un projet de loi du Sénat en ce sens. Je ne sais si c'est possible, mais en fin de compte, si ça ne fonctionne pas ailleurs...

M. Daniels: C'est que l'appui du Sénat, si vous estimez qu'il s'agit là d'un principe que vous pouvez défendre, signifie beaucoup pour l'industrie.

[Text]

Senator Kirby: Perhaps I could ask you a follow-up question. You and I have an advantage in that neither of us is a lawyer so we can discuss a legal question and be wrong without any difficulty here. Would it not be possible to simply put a definition into the Insurance Act that these particular funds are deemed to be Canadian and thereby not have to amend either the Petro-Canada or Air Canada Acts, but effectively do it by way of definition?

Mr. Daniels: Senator, with your caveat that I am not a lawyer and that therefore saves me harmless from any criticism by my own staff, I think the answer is that we could not construct an amendment that way. As I said, we started out seeking deemed Canadian status, which was what we wanted and that would have indeed consequentially amended all these issues. The response is, not surprisingly, that there are some companies, for example, the cultural industries, that have these 10 per cent-25 per cent rules which, it is argued, should stay in place for public policy reasons.

Senator Kirby: And you could not do it and merely identify the two?

Mr. Daniels: Apparently not, senator.

Senator Kirby: It was too logical for it to be amenable as a legal solution.

Mr. Daniels: It is a great idea and I will return to it, but I think not. Heads nod and I acquiescence instantly.

Senator Kirby: Perhaps I can ask you a couple of questions on your other four suggested amendments. You said they had been taken care of in part. Can you clarify whether "taken care of" means you have given up or whether it means they have been solved?

Mr. Daniels: Yes. On page 3 there is a heading entitled "Transfers from par accounts." If I heard Mr. Le Pan correctly this morning, items (a) and (b) have been solved.

Senator Kirby: We heard the same thing.

Mr. Daniels: Item (C) has not been solved in the sense that, literally in the last couple of days, there have been discussions between senior actuaries from several of the companies and the Superintendent of Insurance which I am told are enough to settle the water down, and we simply chose in the circumstance here not to push it further at this table.

Senator Kirby: So it is my understanding, then, you are looking for the change you recommend under point 1?

Mr. Daniels: Yes, that is correct.

Senator Kirby: And for sympathy on point 3?

Mr. Daniels: Yes. As far as sympathy can go; to the end if it can.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Je vais poser une question qui fait suite à la précédente. Nous avons tous deux l'avantage de ne pas être avocats, de sorte que nous pouvons errer dans les questions légales sans avoir à en subir les conséquences. Ne pourrait-on pas simplement inclure, dans la loi, une définition concernant les assurances, et précisant que ces fonds particuliers sont estimés comme étant des fonds canadiens, ce qui nous permettrait de ne pas avoir à modifier les lois sur Air Canada et Petro-Canada?

M. Daniels: M. le sénateur, puisque vous estimez que n'étant pas un avocat, je me trouve *ipso facto* à l'abri des critiques de mes collaborateurs, je vous dirai que je ne pense pas que l'on puisse modifier les choses ainsi. Comme je vous le disais, nous voulions d'abord que l'on accorde à ces fonds la présomption de statut canadien, après quoi nous aurions effectivement modifié tous les articles en découlant. D'aucuns estiment, et ce n'est pas étonnant que certaines entreprises, qui tombent sous le coup de la règle des 10 à 25 p. 100, par exemple dans le secteur des industries culturelles, ne devraient pas être visée pour des raisons de politique publique.

Le sénateur Kirby: Donc on ne pourrait pas le faire en stipulant simplement le nom des deux sociétés visées?

M. Daniels: Apparemment non, monsieur le sénateur.

Le sénateur Kirby: Il aurait été trop logique qu'on puisse emprunter la voie juridique.

M. Daniels: C'est une excellente idée, et je crois que je vais continuer de la fouiller, mais je ne pense pas que ce soit possible. J'en vois certains qui opinent du bonnet et je suis d'accord avec eux.

Le sénateur Kirby: Je vais vous poser quelques autres questions à propos des quatre amendements que vous recommandez. Vous nous avez dit qu'on les avait réglé en partie. Entendez par là qu'ils ont été refusés ou acceptés?

M. Daniels: Oui. En page 3, on trouve un article qui s'intitule «Transfert de comptes paritaires». Si j'ai bien compris ce que M. Le Pan a dit ce matin, les amendements aux alinéas a) et b) ont été adoptés.

Le sénateur Kirby: Nous avons compris la même chose.

M. Daniels: Par contre, le cas de l'alinéa c) n'est pas réglé, car il y a eu énormément d'échanges au cours des derniers jours entre les principaux actuels de plusieurs compagnies d'assurances et le Surintendant, échanges qui, me dit-on, ont suffi à calmer les inquiétudes si bien qu'étant donné les circonstances, nous avons décidé de ne pas pousser la chose à cette table.

Le sénateur Kirby: Dois-je comprendre que vous vous attendez à ce que les changements que vous avez recommandés au point 1 soient adoptés?

M. Daniels: C'est exact.

Le sénateur Kirby: Et à ce que vous ayez notre appui pour le point 3?

M. Daniels: Oui. Un appui aussi ferme que faire se peut, jusqu'à l'adoption de l'amendement si possible.

[Text]

Senator Kirby: You believe it is not possible to do it legally—

Mr. Daniels: The government can amend any law it wishes.

Senator Kirby: It is not possible to do it legally through the Trust Act?

Mr. Daniels: We cannot do it legally through the Insurance Act.

Senator Kirby: On your first recommendation, do you actually have legal wording—

Mr. Daniels: Yes.

Senator Kirby: The problem, as I understand it, was that in the House of Commons debate they attempted to solve one problem, but in solving that problem it in turn created another. The question is, do you have drafted an amendment which solved the problem that the other place wanted to solve but which also solves this problem? In other words, merely reinstating the old amendment does not solve the problem.

Mr. Daniels: Senator, I have here two suggestions, the simplest of which would effectively try to grandfather in the manner that Mr. Le Pan suggested was difficult to do. I am not sure precisely what his response to the words would be. I am sure he would also want to consult his lawyers, but I will certainly leave these suggestions with the Clerk.

Senator Kirby: We are under time pressure to produce.

Mr. Daniels: We have tried to work on each of these. In fact, we have words on all these issues, if they are needed.

Senator Kirby: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Simard.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, ce matin il a été question avec monsieur Le Pan et les représentants de l'Association des compagnies de fiducie du Canada des problèmes d'harmonisation fédérale-provinciale.

Est-ce qu'il s'agit également d'un problème dans votre secteur? Qu'est-ce que vous suggérez? Qu'est-ce que vous entendez faire pour encourager les intervenants à se donner la volonté de faire avancer ou de régler la situation?

Mr. Daniels: Mr. Chairman, senator, harmonization is a major issue for insurers. It is not the same issue as the trust companies face. Let me tell you principally what the harmonization issue is for us.

Ninety per cent of the life and health insurance companies are federally chartered in Canada. The other 10 per cent are in Quebec. I think there are three exceptions in Ontario and one or two in Alberta and British Columbia, but on the whole the charter, the authority, and indeed what we are talking about here, the governing law, are essentially federal.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Vous estimez que ce n'est pas possible d'y arriver par la voie légale...

M. Daniels: Le gouvernement peut modifier toutes les lois qu'il veut.

Le sénateur Kirby: Mais ce ne serait pas possible de modifier la loi régissant les sociétés de fiducie?

M. Daniels: Ce n'est pas possible de le faire en modifiant la Loi concernant les sociétés d'assurances.

Le sénateur Kirby: Pour ce qui est de votre première recommandation, est-ce que vous avez un libellé de caractère juridique à proposer?

M. Daniels: Oui.

Le sénateur Kirby: D'après ce que je crois comprendre, le problème tient au fait que, lors du débat en Chambre, on a voulu résoudre un problème, mais que ce faisant, on en a créé un autre. D'où ma question, avez-vous rédigé une ébauche d'amendement susceptible de permettre la résolution de ce problème et de celui que l'autre chambre voulait régler? Ce que je veux dire, c'est que le simple fait d'en revenir à l'ancien amendement ne nous permet en rien de régler le problème.

M. Daniels: Eh bien, monsieur le sénateur, j'ai deux suggestions à faire. La façon la plus simple de procéder consisterait à aborder la chose sous l'angle des droits acquis, un peu de la façon que M. Le Pan, lui, estimait difficile. Je me demande comment il réagirait et je suis sûr qu'il voudrait consulter ses avocats. Quoi qu'il en soit je communiquerai ces suggestions au greffier.

Le sénateur Kirby: C'est que nous sommes pressés par le temps.

M. Daniels: Nous avons essayé de préparer des libellés pour chacun de ces aspects, et nous pourrions vous les remettre si vous en avez besoin.

Le sénateur Kirby: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Simard.

Senator Simard: Mr. Daniels, this morning we heard from Mr. Le Pan and the representatives of the Trust Companies Association of Canada about problems with federal-provincial harmonization.

Is harmonization a problem in your sector also? What would you suggest? What do you anticipate doing to encourage the players to display a willingness to make progress on this matter, or to settle it?

M. Daniels: Monsieur le président, monsieur le sénateur, l'harmonisation est un des aspects très importants pour les assureurs. Cependant, pour nous, ce n'est pas la même chose que pour les compagnies de fiducie et je vais essayer de vous faire comprendre ce qu'harmonisation signifie exactement pour nous.

Quatre-vingt-dix pour cent des compagnies d'assurances de personnes ont une charte fédérale, au Canada. Les 10 p. 100 restants ont une charte québécoise. Si je ne m'abuse, il y a trois exceptions en Ontario et peut-être une ou deux en Alberta et en Colombie-Britannique mais, dans l'ensemble, l'autorité, en

[Text]

The issue for us turns on distribution. Distribution is a provincial matter. There we have, in true Canadian fashion, 11 different sets of rules plus Yukon and the Northwest Territories. We spend a great deal of time and effort in trying to seek harmonization.

What can this bill do? Senator, I have not seen the harmonization issue as one that is particularly treated by this legislation. On the federal side, or on the distribution side, we are meeting almost constantly with the collectivity of regulators attempting to persuade, to make suggestions on how harmonization could be made more effective.

I am sputtering about this because I have a particular solution myself. However, I think most of the solution has to come from the insurers themselves. Increasingly, these jurisdictions are more and more short of resources. Most of the regulatory authorities do not have the resources to do what they need to do. This morning Senator Sylvain raised the question of who is paying the bill for the federal regulator? The reality is they are constrained, they just cannot keep heaping the costs on the industry. Increasingly, cross-jurisdiction initiatives of one kind or another, in my own judgment, are going by the boards.

For example, we have made a very serious submission to the common law provinces. Not Quebec, because Quebec is governed by the civil code, but the common law code governing the uniform Insurance Act. All the procedures and insurance contracts are governed by a uniform code in Canada, but it has not been updated since 1962. We have done all the work. We have put together an update and we are having trouble even getting it sold because it is not on someone's legislative agenda and they are too busy to look.

My impression is that this harmonization question is something we will have to continue to push.

Senator Simard: None of these four bills compounds the problem?

Mr. Daniels: None of these four bills compounds the problem, sir, no.

Senator Simard: This is one other point, the last one that I raised and that Senator Sylvain picked up later on by way of example, which is using a possible threat, I suppose by some bigger players, to the insurance business if confidential information obtained sometimes was used to compete with the insurance companies.

I have received representation from members of the association. I am surprised that you are not dealing with it in your brief, unless I have read it too quickly. Is it because it is not as important as some of us feel?

[Traduction]

fait, le texte de loi directeur qui nous concerne relève du fédéral, dans la vaste majorité des cas.

Par contre, ce qui nous préoccupe, c'est la mise en circulation qui relève des provinces. Dans le plus style canadien, nous avons affaire à onze règlements différents, plus ceux du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, si bien que nous consacrons beaucoup d'efforts et de temps pour essayer de parvenir à l'harmonisation.

Que pourrait-on faire en ce qui concerne ce projet de loi? Eh bien, monsieur le sénateur, il ne me semble pas que le texte de loi qui nous intéresse fasse quoi que ce soit pour régler le problème de l'harmonisation. Nous rencontrons régulièrement les organismes de réglementation, à l'échelon du fédéral et à celui des provinces, pour essayer de les persuader de la nécessité d'agir, et pour leur faire des recommandations sur la façon d'harmoniser les règlements.

J'en bafouille parce qu'il se trouve que j'ai moi-même une solution, mais peu importe, parce que toute solution doit émaner des assureurs eux-mêmes. Malheureusement, les instances qui sont nos interlocuteurs manquent de plus en plus de ressources. La plupart des organismes de réglementation ne disposent pas des ressources nécessaires pour accomplir leur travail. Ce matin, le sénateur Sylvain a demandé qui payait la facture pour l'organisme de réglementation fédéral? En fait, il y a des limites, l'organisme ne peut continuer de répercuter les coûts sur l'industrie. Personnellement, j'ai l'impression que les initiatives communes entre deux instances sont de plus en plus choses du passé.

Par exemple, nous avons fait une recommandation très sérieuse aux provinces de droit commun. Nous ne nous sommes pas adressés au Québec, parce que cette province est régie par le code civil; par contre, c'est un code commun, découlant de la loi sur les assurances qui, en droit coutumier, régit l'industrie dans les autres provinces. Toutes les procédures et tous les contrats d'assurance sont donc visés par ce code uniforme qui n'a pas été mis à jour depuis 1962. Nous avons effectué tout le travail de base et nous avons préparé une mise à jour que nous avons éprouvé de la difficulté à faire adopter, parce qu'elle n'était au programme législatif d'aucune instance et que tout le monde était beaucoup trop occupé pour s'y arrêter.

Quant à moi, nous devons continuer à insister sur cette question de l'harmonisation.

Le sénateur Simard: Aucun de ces quatre projets de loi ne règle le problème?

M. Daniels: Non, effectivement pas.

Le sénateur Simard: Je voudrais revenir sur le dernier aspect que j'ai soulevé sur lequel le sénateur Sylvain a enchaîné en citant un exemple, celui du risque possible, du moins je suppose, de l'utilisation de renseignements confidentiels par les gros du milieu de l'assurance, et cela pour faire concurrence aux petites compagnies.

J'ai reçu des observations de membres de votre association et je m'étonne que, dans votre mémoire, vous ne parliez pas de ce problème, à moins que je ne l'ai lu trop rapidement. Est-ce

[Text]

I open by saying what I said this morning. I am concerned with your sector and other sectors being mistreated and threatened by other bigger players, but also, as I said this morning, I see the rights of an individual to have his information protected. My question is: Why do you not feel as strongly as some of your members, and would you use this opportunity today to support the effort of some of us to have the amendment to the four bills?

Mr. Daniels: Mr. Chairman, let me be very, very clear. We have a strong and persistent interest in the very phenomenon you describe, or whatever euphemisms we chose, of being swallowed up by other players or however one expresses that. Indeed, the use of confidential information for marketing purposes lies right at the heart of that issue. The reason you do not see it here is that we believe it is taken care of in the ambit of the acts before you. In fact, at the beginning of September our industry put in a submission on the very question you have before you. I can summarize it for you quite quickly by saying that, No. 1, we support completely the concern with confidentiality. There is no question about it. However, we believe that there is enough protection in the package and ancillary matters.

Let me say that I will address the insurance industry first and then go beyond it. The CLHIA covers 98 per cent of the business in our membership. We have in the association a consumer code of ethics, which I can show you, which contains privacy guidelines as a condition of membership, or certainly will next year. There has been a strong concern for some time within the industry about privacy and control of private information.

No. 2, all individual companies have their own privacy codes.

No. 3, Bill C-28, as you see it before you now, already requires boards of directors to establish procedures to protect confidential information.

No. 4, section 490 in the insurance bill that you have before you, Bill C-28, is a very broad regulatory power that will enable the government to go even further if they feel it is necessary.

By the way, this submission came as a result of talking virtually with all our major client companies, so this was not something we were pulling out of the air. Not that any of these submissions of ours are, but it is important to say that this is a result of looking at our companies.

[Traduction]

que ça n'a pas autant d'importance que certains d'entre nous peuvent le penser?

Je vais répéter ce que j'ai dit ce matin. Je m'inquiète bien sûr des menaces que les gros de l'industrie font peser sur votre secteur, ainsi que sur d'autres, mais c'est le droit à la protection des renseignements privés qui m'intéresse. Voici donc ma question: Pourquoi n'estimez-vous pas, avez autant de conviction que certains de vos membres, qu'il faudrait modifier les quatre projets de loi dans ce sens et seriez-vous prêt à profiter de l'occasion qui nous est donnée aujourd'hui pour appuyer les efforts de certains d'entre nous afin de corriger cet état de fait?

M. Daniels: Que les choses soient bien claires, monsieur le président. Nous nous intéressons de très près au risque d'absorption - et peu importe l'euphémisme que l'on retiendra pour décrire le phénomène - par d'autres protagonistes. Il est un fait que l'utilisation de renseignements confidentiels à des fins commerciales se situe au coeur même de toute cette question. Si nous ne le disons pas dans notre mémoire, c'est que nous estimons qu'elle est réglée dans les limites mêmes des lois, telles qu'elles se présentent actuellement devant vous. En fait, au début septembre, notre industrie a préparé une présentation à propos de cette même question. Je pourrais rapidement vous la résumer de la façon suivante. Premièrement, nous appuyons tout à fait la notion de confidentialité des renseignements. Cela ne fait aucun doute, même si nous estimons que ces projets de loi et les règlements qui en découleront offrent suffisamment de garantie sur ce chapitre.

Je vous parlerai d'abord de l'industrie de l'assurance, puis j'irai au-delà. L'ACCAP représente 98 p. 100 des compagnies de l'industrie. L'association dispose d'un ensemble de lignes directrices sur la confidentialité des renseignements ainsi qu'un code d'éthique concernant le consommateur, que je pourrais vous montrer. Le respect des lignes directrices en matière de confidentialité des renseignements est une condition d'adhésion à notre association depuis quelque temps déjà et ce serait certainement encore plus l'année prochaine, ce qui prouve l'intérêt que l'industrie porte à ces questions.

Deuxièmement, les différentes compagnies ont, à leur niveau, des codes régissant la confidentialité des renseignements.

Troisièmement, dans le projet de loi C-28, tel qu'il est actuellement rédigé, les conseils d'administration doivent adopter des procédures visant à garantir la protection des renseignements confidentiels.

Quatrièmement, l'article 490 du projet de loi sur l'assurance, que vous avez devant vous, autrement dit le projet de loi C-28, est un texte législatif très large qui permet au gouvernement, s'il le désire, d'aller plus loin encore.

Soit dit en passant, nous avons élaboré cette proposition après nous être entretenus avec presque tous les membres de notre association, et notre intervention n'est donc pas dénuée de fondement. Cela ne revient pas à dire qu'aucune de ces propositions est de notre propre cru, mais il convenait de préciser qu'elles sont le résultat d'une consultation menée auprès de nos compagnies membres.

[Text]

No. 5, the market activities are regulated in the provinces, and there are already extensive provincial guidelines.

Senator Simard, in a sense it is a harmonization issue for us, because we are a little worried. We are not worried about the concern with confidentiality and privacy, but it was a concern of our membership that it might in fact complicate their lives to graft on a federal legislative provision against the fact we have got such provisions across the provinces.

For us, the nub of the problem is the question of deposit-taking institutions using depositor information for purposes of marketing insurance.

That is a bank and a trust act question. Our opinion is that the regulatory authority granted under section 416 will provide the authority for the kind of regulatory protection that is needed. By the way, in our view the first draft of those regulations were not adequate, and we have certainly put a submission in to the department to suggest they be tightened up.

Senator Macquarrie: You are touching on something on which I had something to say this morning, and I would like to get back to it. My point was that the confidentiality of the thing is germane to the existence of the companies.

Mr. Daniels: Absolutely.

Senator Macquarrie: My second point was that regulations can be made and unmade rather rapidly, and any real protection could be found only in the body of an act. You now have said that the regulations are quite satisfactory as far as you are concerned, sir.

Mr. Daniels: Excuse me, senator, I did not say they were satisfactory; in fact, I said the opposite. I said the first draft was not.

Senator Macquarrie: But you are satisfied with regulations as opposed to a prohibition in all of these acts.

Mr. Daniels: Senator, in an ideal world, in these matters I would follow the legislation as opposed to the regulatory solution. However, in the delicate balancing that has been undertaken in the growth of these bills, especially section 416 on which a lot of time and effort went in by all players in the industry, not just the insurers but also the banks and others, we are satisfied that the intent of the government is crystal clear on these matters and that there is no lack of will. The minister has been more than clear on his intent with respect to the use of information.

At the end of the day we decided that while it was not perfect we are satisfied the matter is adequately covered. It is very important I do not give you the impression we are relaxed about this or that if we had a wish list we would not put this very high on the list, because that is not the case. We are saying that for our purposes now we are satisfied the matter is adequately covered.

[Traduction]

Cinquièmement, nos activités commerciales sont régies par des règlements provinciaux et il existe déjà des lignes directrices très étoffées en la matière.

Sénateur Simard, dans un certain sens, il s'agit là d'une question d'harmonisation parce que nous ne sommes pas vraiment inquiétés par toute cette question de confidentialité des renseignements et de protection de la vie privée, mais beaucoup plus par le fait que nos membres devraient se conformer à des dispositions législatives fédérales, en sus des dispositions provinciales déjà en vigueur.

Quant à nous, le problème réside dans la question de savoir si les institutions qui acceptent des dépôts utilisent des renseignements sur leurs déposants afin de promouvoir des produits d'assurance.

C'est une question qui relève des lois sur les banques et sur les compagnies de fiducie. Selon nous, le pouvoir de réglementation qui découle de l'article 416 des projets de loi C-4 et C-16 est suffisant pour garantir la protection réglementaire nécessaire. Soit dit en passant, ces règlements, dans leur première ébauche, n'étaient pas, selon nous, satisfaisants et nous avons recommandé au ministère de les rendre plus stricts, mais c'est là . . .

Le sénateur Macquarrie: Vous abordez un aspect à propos duquel je suis intervenu ce matin, et j'aimerais y revenir. Selon moi, la confidentialité est étroitement liée à l'existence des compagnies.

M. Daniels: Absolument.

Le sénateur Macquarrie: Deuxièmement, je pense qu'il est possible d'adopter ou d'abroger assez rapidement un règlement, de sorte que toute protection véritable ne peut être conférée que par la loi. Or, vous venez de nous dire que, selon vous, les règlements dont tout à fait satisfaisants.

M. Daniels: Je vous arrête, M. le sénateur. Je n'ai pas dit qu'ils étaient satisfaisants, mais plutôt l'inverse. J'ai dit que le projet de règlement était inadéquat.

Le sénateur Macquarrie: Mais vous êtes satisfait des dispositions prises par voie de règlement et vous n'insistez pas pour qu'une interdiction soit stipulée dans tous ces projets de loi.

M. Daniels: M. le sénateur, dans un monde idéal, je préférerais la voie législative à la voie réglementaire. Toutefois, étant donné l'équilibre très délicat qu'on s'est efforcé d'atteindre dans la gestation de ces projets de loi, surtout de l'article 416 auquel tous les intervenants de l'industrie ont consacré beaucoup de temps et d'efforts - et il n'y avait pas simplement les assureurs, mais également les banques et bien d'autres - nous sommes satisfaits de l'intention poursuivie par le gouvernement et convaincus qu'il ne manque pas de volonté politique. Le ministre a été on ne peut plus clair quant à sa position vis-à-vis de l'utilisation de renseignements personnels.

En fin de compte, nous avons décidé que, même si les dispositions actuelles ne sont pas parfaites . . . il est très important que je ne vous donne pas l'impression que cela nous fait ni chaud ni froid ou que, si nous avions une liste de desiderata, cette question n'apparaîtrait pas au nombre de nos premières revendications, parce que tel n'est pas le cas. Pour l'instant, nous estimons que la question a été raisonnablement réglée.

[Text]

I have to again come to the first argument I gave you. A provision of the kind that is being suggested is not unequivocally simple for the industry either. I mean, if it were going in all four bills, there would be some complication. But there is no resistance to the argument. This is a question of how to give effect to it.

Senator Macquarrie: Are you saying that should we try to amend the bills along the lines I discussed this morning this would perhaps just muddy up the whole thing for you and set you back in your negotiations with the powers that be to make these new regulations satisfactory to your organizations?

Mr. Daniels: If you put me into a one-word answer, it is yes. It is adequate. It will do the job. We are satisfied.

Senator Simard: So basically you are saying, sir, still on the same question, that the self-regulatory approach and government regulatory powers can deal with that. Is that what you are saying?

Mr. Daniels: Yes, sir. As it is currently laid out, we feel that it will do the job.

Senator Simard: I intend to read your September brief on that question later on today. I have to take your word. I have no problem with that either. However, look at the ordinary citizen. He might be a customer or this or that but he is not a shareholder under any of the four bills. He might say, "Well, maybe that is a nice cosy arrangement the four have agreed to. Fine, regulate and this and that." But that may not be enough for the ordinary Canadian. I am sure most of them feel that it is almost a ...

...les droits de la personne à obtenir une information privilégiée. On sait bien que lorsque la Charte a été adoptée en 1981, il y a eu des problèmes. Les Canadiens, les institutions et les gouvernements ont dû continuer à devoir s'adapter. Pendant ce temps-là, les droits des Canadiens semblent plus protégés.

Pourquoi est-ce que cela ne se ferait de la même façon? Pourquoi est-ce qu'on ne pourrait pas avoir dans chacun des projets de loi une obligation à la confidentialité, quitte à vous donner le temps et à dire: dans un an, cette loi sera promulguée et d'ici là, on pourra trouver les bons mots pour les règlements. Est-ce que ce sont des problèmes techniques de rédaction ou d'organisation?

Sorry if my question is a little long.

Mr. Daniels: No, because it deserves an answer, sir. That is a very serious and important question, and I in no respect consider it anything other than absolutely central to the issue, but my response would be that the way in which we in the life and health industry address the very question you are raising was not in the context such as you have just presented it to me, but in the context of whether the addition of a clause like this

[Traduction]

Je dois en revenir au premier argument que je vous ai servi. Une disposition du genre de celle qu'on nous propose n'est pas, non plus, parfaitement simple pour l'industrie. En effet, si cette disposition devait apparaître dans les quatre projets de loi, nous risquerions de nous heurter à certaines complications. Par contre, l'argument avancé ne fait l'objet d'aucune opposition ... reste à savoir comment le mettre en vigueur.

Le sénateur Macquarrie: Estimez-vous que nous devrions essayer de modifier les projets de loi dans le sens des propositions de ce matin? Ne pensez-vous pas, ce faisant, qu'on se trouverait à brouiller les cartes et à vous obliger à renégocier avec les différentes instances jusqu'au point où ces nouveaux règlements seraient acceptables aux yeux de vos compagnies membres?

M. Daniels: En un mot: oui, mais avec réserve. Cette approche convient, elle permet de parvenir aux objectifs visés et nous en sommes satisfaits.

Le sénateur Simard: Donc, essentiellement, vous estimez que l'auto-réglementation par l'industrie, ainsi que les pouvoirs réglementaires des gouvernements suffisent. Est-ce là votre position?

M. Daniels: Tout à fait. Nous estimons que, telle qu'elle est prévue, la chose est satisfaisante.

Le sénateur Simard: Plus tard aujourd'hui, j'ai l'intention de lire votre mémoire du mois de septembre, mais je vous crois sur parole. Cela ne me cause pas de problème à moi non plus. Toutefois, il faut penser aux citoyens ordinaires. Il s'agit peut-être d'un client, mais pas forcément d'un actionnaire d'une des compagnies visées par l'un ou l'autre des quatre projets de loi. Alors ce client se dira peut-être que c'est tout à fait bien qu'on soit parvenu à un arrangement, qu'on réglemente de-ci de-là ... mais ça risque de ne pas être suffisant pour les Canadiens ordinaires. Je suis sûr que, pour la majorité d'entre eux, cela concerne presque ...

... human right to obtain privileged information. As we all know, when the Charter was adopted in 1981 there were problems. Canadians, and Canadian institutions and governments, have had to continue to make an effort to adapt. Over this period the rights of Canadians have seemed better protected.

Why couldn't this be done in the same way and why couldn't we have in every bill a confidentiality provision, as long as you were given the time and it read, «In one year, this section will come into effect and in the interim we'll find the right wording for the regulations». Are there technical drafting or organizational problems?

Je vous demanderai de m'excuser si vous trouvez ma question un peu longue.

M. Daniels: Du tout, parce qu'elle mérite réponse. C'est une question très sérieuse et très importante et j'estime qu'elle se situe tout à fait au centre du débat. Je vous répondrai ainsi: Pour l'industrie des assurances de personnes, la question ne s'est pas posée dans les termes que vous avez formulés. Nous nous sommes plutôt demandés si l'ajout d'un article comme celui-ci dans les quatre projets de loi allait effectivement ajou-

[Text]

would add something to the four laws? It was in that context that we took a look at the thing.

We came back and said in this submission, "Well, we think in the circumstances, all things considered, there is enough there to make it work." That was the beginning and end of the discussion.

Your point, sir, it seems to me, really cuts into the heart of the efficacy of that kind of thing. It is a critical question, and I understand why you are asking it, and I would be asking, I hope, exactly the same question myself.

I am rather drawn to Senator Kirby's suggestion this morning that maybe five years is too long. There were a handful of questions raised around here even this morning that the people around this table are going to want to look at, I think, before five years goes by. Maybe this is one of them. I do not know the answer to that, but I will lose the battle of principle with you on this question, sir. I could not win it, because I agree with it.

Question: Is there enough in what is here or is this what is needed to make it work? We have given our best counsel to the government that we have got enough to make it work now.

Senator Kirby: Just to pick up on Senator Simard's point and your answer. As I understand what you are saying, you believe that the regulations will be adequate from the industry's point of view. The question Senator Simard asked was, "Are regulations adequate from the consumer's point of view?" There is a huge difference.

I would understand why your interests may be in defending the industry, but ours may very well be in defending the consumer. It is on that point that I think there is a difference of view, not between Senator Simard and me, but conceivably between some of the witnesses who will recognize the point but also recognize that is not the constituency you are representing. I do not mean here today, but even in negotiations with the government.

Mr. Daniels: I understand, although I must say, senator, that we have to be mindful of these privacy issues. Again, as several gentlemen around this table know better than I do, privacy issues cut right into the heart of the insurance business, so we would not answer questions like this, but at the end of the day I have to completely grant your point. We are not in the business of looking after consumer interests.

Senator Kirby: Nor should you be.

Mr. Daniels: We are in the business of trying to represent our own members' interests, but when we respond to things like this I have to say we have a responsibility to understand what the public interest is and to try to respond to it.

[Traduction]

ter quelque chose qui n'était pas déjà là. C'est ainsi que nous nous sommes posés la question.

C'est alors que, toute chose étant considérée, nous avons déclaré dans ce mémoire que les textes actuels renferment des dispositions suffisantes pour garantir les droits des Canadiens. Et c'est ainsi que nous avons ouvert et clos la discussion.

En fait, ce dont vous semblez vouloir parler, c'est de l'efficacité de ce genre de chose. J'estime, effectivement, que c'est là une question essentielle et je comprends que vous la soulevez, car je me la poserais moi-même.

Par contre, je suis beaucoup plus intéressé par la suggestion qu'a formulée le sénateur Kirby ce matin, à savoir qu'un délai de cinq ans est trop long. Il y a de nombreuses questions que je vous ai entendu soulever ce matin et sur lesquelles vous voudrez, je pense, revenir avant que le délai de cinq ans ne soit écoulé. Peut-être que celle que vous soulevez en est une. Je ne connais pas la réponse, mais je n'entends pas vous contredire, car je suis essentiellement d'accord avec vous.

La question est la suivante: A-t-on suffisamment couvert la chose dans ce projet de loi ou est-ce ce dont on a besoin pour que ça fonctionne? Quant à nous, nous avons conseillé le gouvernement de notre mieux pour que tout cela donne des résultats, mais nous n'avons pas . . .

Le sénateur Kirby: Je vais enchaîner sur le point soulevé par le sénateur Simard et sur votre réponse. Si je comprends bien ce que nous vous dites, vous estimez que les règlements sont adéquats du point de vue de l'industrie. Fort bien, mais le sénateur Simard vous a demandé si ces règlements étaient adéquats du point de vue du consommateur. Il y a une grande différence entre les deux.

Je comprends fort bien que vous ayez intérêt à défendre l'industrie, mais nous, nous devons défendre le consommateur. C'est sur cet aspect que je crois détecter une différence de point de vue, et non pas entre le sénateur Simard et moi-même, mais plutôt entre vous et différents témoins qui, tout en reconnaissant votre position, seront toutefois conscients que vous ne représentez pas nos commettants. Et je ne veux pas simplement parler de votre position ici, aujourd'hui, mais également de ce qui se passe dans le cadre des négociations avec le gouvernement.

M. Daniels: Certes, je comprends, monsieur le sénateur, mais je dois vous dire que nous aussi, nous devons être conscients de la protection de la vie privée. Je le répète, et comme plusieurs de ces messieurs autour de la table le savent mieux que moi encore, la protection de la vie privée est au coeur même de toute activité dans le domaine de l'assurance, et même si nous ne formulons pas la question de cette façon, en fin de compte, sachez que nous nous rangeons entièrement à votre point de vue. Toutefois, notre travail n'est pas de veiller aux intérêts du consommateur.

Le sénateur Kirby: C'est entendu.

M. Daniels: Notre mission consiste à essayer de représenter la position de nos propres membres mais, en réponse à ce genre de question, je reconnais que nous avons de la responsabilité de comprendre l'intérêt du public et d'essayer d'agir en conséquence.

[Text]

Senator Kirby: Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I have a few questions. First of all, for the record, you mentioned that our Canadian companies get 44 per cent of their business from foreign sources. How do we stand with foreign companies doing business here? Are we comparable? Do you know how much foreign companies write in this country?

Mr. Daniels: I think it is about 20 per cent, is it not? 20 to 25 per cent, something like that.

The Chairman: Versus 44 per cent. So our Canadian companies are doing very well in international business.

Mr. Daniels: There is no question, sir. That is an industry average. The reality is that company by company you have several which generate fully two-thirds of their income from sales abroad. They are active not only in the United States, although that is a big market, but in the Far East and Britain.

The Chairman: Are you satisfied that with the new legislation we will still be in the best position in the foreign market? More and more, this is important.

Mr. Daniels: Well, does the legislation do everything that we had set up for the most aggressive kind of performance? The answer is no, it does not. On the other hand, again I have to come back to my opening statement, that this is a good package.

I am sure I can speak without question for the industry. This industry and many of the players in it are world-scale players, and that is where they are going to continue to find their business. You will hear from us in five years if there are changes that need to be made in order to permit us to more effectively do our business.

It might be interesting to senators to learn, as I was told by the practitioners who put together the free trade document, that the section for life insurers was written in about five minutes. All that was done was to confirm what has been going on in the business for 30 years. It is an interesting comment that our industry had always been in an open marketplace. I think, of course, that has turned out to mean that, grâce à Dieu, we have had less of an adjustment price to pay than we might have had under other circumstances.

The Chairman: On the same subject, that question of 10 or 50 per cent ownership and foreign investment, we got an answer from Mr. Le Pan this morning that this could be arranged or increased by regulations or things like that. Do you have a comment on this subject?

Mr. Daniels: The issue again, sir?

Mr. Goldstein: Taking part in partnerships.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Merci. Merci, monsieur le président.

Le président: J'ai quelques questions à vous poser. Tout d'abord, et pour le procès-verbal, vous avez mentionné que 44 p. 100 du chiffre d'affaires des compagnies canadiennes étaient d'origine étrangère. Quelle est la situation en ce qui concerne les compagnies étrangères qui font affaires ici? Les chiffres sont-ils comparables? Connaissez-vous le chiffre d'affaires que réalisent les compagnies étrangères chez nous?

M. Daniels: Je crois que ça oscille autour de 20 p. 100 de leurs chiffres d'affaires, n'est-ce pas? C'est de l'ordre de 20 à 25 p. 100.

Le président: Par rapport à 44 p. 100 pour nos compagnies. Donc les compagnies canadiennes sont parfaitement positionnées sur les marchés internationaux.

M. Daniels: Ça ne fait aucun doute, monsieur. Et c'est une moyenne pour l'industrie; en réalité si l'on analyse les chiffres pour chaque compagnie, on se rend compte qu'il y en a plusieurs qui réalisent les deux tiers de leurs chiffres d'affaires grâce à leur présence à l'étranger. Elles sont non seulement actives aux États-Unis, bien qu'il s'agisse là d'un gros marché, mais également en Extrême-Orient et en Grande-Bretagne.

Le président: Estimez-vous que ces nouvelles mesures nous permettront de garder notre excellente position sur les marchés internationaux? C'est de plus en plus important.

M. Daniels: Il faut se demander si ces mesures législatives répondent à tout ce dont nous avons besoin pour atteindre les meilleurs résultats possibles? Eh bien, la réponse est non. Par contre, je ne reviens pas sur mes remarques liminaires, il s'agit d'une bonne mesure.

Je suis certain que je peux, sans aucune hésitation, vous parler au nom de l'industrie. Nombre de compagnies qui la composent sont présentes sur les marchés internationaux, et c'est là qu'elles continueront de réaliser une partie de leur chiffre d'affaires. Dans cinq ans, nous vous dirons si des changements s'imposent pour nous permettre de travailler plus efficacement à l'étranger.

Les honorables sénateurs trouveront peut-être intéressant de savoir — comme je l'ai trouvé moi-même en tant que nouvel arrivant dans l'industrie, que les gens de la profession n'ont consacré que cinq minutes environ à la rédaction de la partie du document du libre-échange concernant les assureurs-vie. Il leur a suffi de confirmer la réalité du marché depuis 30 ans. Il est donc intéressant de constater que notre industrie a toujours évolué dans un marché ouvert. Grâce à Dieu, cela signifie que nous avons eu à payer moins cher pour nous adapter aux nouvelles règles du jeu que si les circonstances avaient été différentes.

Le président: Pour en rester sur le même sujet, à propos de la question des placements étrangers et de la propriété à raison de 10 ou 50 p. 100, M. Le Pan a dit ce matin que cette disposition serait modifiée ou que le pourcentage serait augmenté par voie de règlement, ou quelque chose de la sorte. Quel est votre point de vue?

M. Daniels: De quoi s'agit-il, monsieur?

M. Goldstein: De partenariats.

[Text]

The Chairman: Up to 10 per cent or over 50.

Mr. Daniels: The allowance through regulation. Again, senator, we come back and say that we would have preferred a legislative solution.

Senator Macquarrie: Too late.

Mr. Daniels: I guess it is all right to do that. Everybody does it. It is not a requirement of coming to the table, I hope. But the answer is yes, that will do it. We had hoped to find the answer in legislation rather than regulations, but we have been told that the regulatory powers would be there to move ahead on it.

The Chairman: What kind of regulatory power? Do you have suggestions? What do you want? What do you need? Do you need more than what is mentioned in the bill? How should it be?

Mr. Daniels: Jean-Pierre, how does the bill read now? It is important we get this information to the senators.

Mr. Jean-Pierre Bernier, Legal Advisor, The Canadian Life and Health Insurance Association: Bill C-28, as amended by the House of Commons a few weeks ago, will allow the taking of minority interests in other types of financial institutions in Canada, in the world. That is what we mean by joint venture ownership. The terms and conditions under which this is to take place will be specified in regulations. We are very pleased with the recent amendments, but we will have to wait to see the terms and conditions.

The Chairman: Do you have suggestions as to what kind of regulations you would like?

Mr. Bernier: The fewer the regulations the better, but—

The Chairman: It is important.

Mr. Bernier: In addition to regulations—

The Chairman: You leave that to the government. The good government.

Mr. Bernier: In addition to regulations, there will be ministerial consent that will be required. Now, at the very least, Mr. Chairman, these regulations ought to accommodate the existing joint ventures between Canadian financial institutions and the life companies and foreigners in foreign markets. There are quite a few existing joint ventures between Canadian life companies and other types of foreign financial institutions, so at the very least these regulations will have to accommodate existing joint ventures.

The Chairman: And for the future, permit other similar arrangements?

Mr. Bernier: Absolutely, absolutely; in Canada and abroad.

The Chairman: And abroad?

Mr. Bernier: Yes.

The Chairman: It is very important.

[Traduction]

Le président: Jusqu'à 10 p. 100 ou de plus de 60 p. 100.

M. Daniels: Autrement dit, de ce que permet le règlement. Eh bien, monsieur le sénateur, nous en revenons toujours à la même position, autrement dit que nous aurions préféré une solution législative.

Le sénateur Macquarrie: Trop tard.

M. Daniels: Je pense que c'est parfait, tout le monde le fait. Il n'est pas, j'espère, nécessaire de se présenter à la table. Mais je vous répondrai par l'affirmative, autrement dit que ça va fonctionner. Nous aurions préféré la voie législative, mais on nous a dit que toute cette question serait réglée par le biais des pouvoirs réglementaires.

Le président: De quel genre de pouvoirs réglementaires parlez-vous? Avez-vous des suggestions à formuler? Que voulez-vous? De quoi avez-vous besoin? Voulez-vous plus que ce que vous accorde déjà le projet de loi? À quoi pensez-vous?

M. Daniels: Jean-Pierre, que dit le projet de loi tel qu'il se présente actuellement? Viens ici, parce que c'est important que nous réglions ça avec les sénateurs.

M. Jean-Pierre Bernier (Conseiller juridique, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes.): Le projet de loi C-28, tel qu'il vient d'être modifié par la Chambre des communes il y a à peine quelques semaines, permettra la prise d'intérêt minoritaire dans d'autres types d'institutions financières au Canada et dans le monde. C'est cela que nous voulons dire par propriété en coparticipation, dont les conditions seront précisées dans les règlements. Nous sommes satisfaits des derniers amendements, mais nous devons à présent attendre de voir les conditions.

Le président: Avez-vous des suggestions à faire quant au type de règlements que vous souhaiteriez?

M. Bernier: Moins il y a de règlements, mieux c'est, mais...

Le président: C'est important.

M. Bernier: En plus des règlements...

Le président: Vous confiez cela au soin du gouvernement, de notre bon gouvernement.

M. Bernier: Au-delà de ce que les règlements spécifieront, il faudra toujours obtenir le consentement du ministre. Mais au moins, monsieur le président, ces règlements devraient à présent prendre en compte les coentreprises actuelles entre les institutions financières canadiennes et des compagnies d'assurance-vie, d'une part, et les compagnies étrangères sur les marchés étrangers, d'autre part. Il y a déjà pas mal de ces coentreprises entre des compagnies canadiennes d'assurance-vie et d'autres types d'institutions financières étrangères, et ces règlements en reconnaîtront au moins l'existence.

Le président: Et pour l'avenir? Est-ce que vous envisagez l'émission de permis ou toute autre mesure du genre?

M. Bernier: Absolument, au Canada et à l'étranger.

Le président: Et à l'étranger?

M. Bernier: Oui.

Le président: C'est très important, parfait.

[Text]

Mr. Daniels, do you have any reaction to our request this morning that on demutualization we add provision for restructuring? You were here, and you have prepared a brief or a study on demutualization, if I recall. I would like to hear you on that.

Mr. Daniels: Yes, sir, if I can respond. The demutualization issue, as you know better than I do, is a complex matter and an important one to the industry. We had hoped to see a demutualization provision that would accomplish essentially two things.

First, it should be broad enough to include whatever models of demutualization were out there that made sense. I say "made sense" because there is a legislative framework for that, but we certainly wanted to include in that the mutual restructuring. That was the central point. Once we had a framework that was that broad, we were content to see the balance of the detail worked out in regulations. Indeed, the package that finally came out was very much along the lines that could represent as close as we could get to consensus. I say "as close" because there are many views on this subject, and they cut across broad lines.

If it were possible, sir, to include in the bill at the moment a point on restructuring, if there is indeed any ambiguity in it, we would be pleased to see that, yes. There is no question about it. Certainly a major client of ours is interested in that provision, and there will be others. There is no doubt that is a pressure which is going to be very much on the industry in the next couple of years. Jean-Pierre, do you want to add anything to that?

Mr. Bernier: No.

The Chairman: Are there any other questions? If not, we had a few points that people raised when they met with me and the researcher a couple of weeks ago, and I would like them to be mentioned by the researcher. They are not my own questions, they are various questions that were raised.

Mr. Goldstein: The question which was raised the most, not just by the insurance companies but by several associations including the Bar Association, had to do with the issue of debt. In fact, this morning we raised a similar question with Mrs. Eckenfelder, who was representing the Trust Companies Association, and we would like to raise a similar question with you. Right now the terms of the Winding-Up Act and the terms of Bill C-28 are such that policyholders' claims outrank everyone else's claims. I guess to put this as specifically as possible: Do you feel this places life insurance companies at a competitive disadvantage in the financial marketplace?

Mr. Daniels: Yes, there is no question that it is a concern, and we made a few notes about it on the back end of the sub-

[Traduction]

Monsieur Daniels, comment réagissez-vous à notre demande de ce matin, à savoir qu'on ajoute la possibilité d'une restructuration à la notion de démutualisation? Vous étiez présent et vous avez préparé un mémoire ou une étude à propos de la question de la démutualisation, si je me rappelle bien. Qu'avez-vous à nous dire à ce sujet.

M. Daniels: La question de la démutualisation est complexe, comme vous le savez sans doute mieux que moi encore, et elle est importante pour l'industrie. Nous aurions espéré que les dispositions concernant la démutualisation nous permettent de réaliser deux choses.

Tout d'abord, qu'elle soit assez large pour que tout modèle de démutualisation proposé soit effectivement logique, et si j'emploie ici le terme de «logique» c'est parce que outre le cadre législatif envisagé, nous voulions inclure la notion de restructuration mutuelle. C'était essentiel. Une fois que nous aurions disposé d'un cadre large, nous nous serions contenté de voir les détails réglés par voie de règlement. En fait, le résultat final s'apparente à ce qui peut nous rapprocher le plus du consensus. Je pense qu'on ne fait que s'approcher du consensus, parce que les points de vue sur le sujet ne manquent pas, mais ils se recoupent tout de même suivant des grands axes.

Effectivement, au stade où nous en sommes, nous nous réjouissons qu'il soit possible d'inclure dans le projet de loi une disposition traitant de la restructuration, s'il devait y avoir quelque ambiguïté à ce sujet. Cela ne fait aucun doute. Un de nos membres les plus importants, mais il y en a d'autres, aimerait que cette disposition apparaisse dans le projet de loi. Il est certain que, dans un ou deux ans d'ici, l'industrie sera l'objet d'une certaine pression en ce sens. Jean-Pierre, veux-tu ajouter quelque chose?

M. Bernier: Non.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Dans ce cas, je vais vous parler de certains aspects soulevés par les gens que le chargé de recherche et moi-même avons rencontrés il y a une ou deux semaines, et je vais d'ailleurs inviter notre chargé de recherche à vous poser lui-même ces questions. Ce ne sont pas mes questions, mais celles des gens que nous avons rencontrés. Je vous en prie.

M. Goldstein: La première question qui a été le plus fréquemment soulevée, non pas seulement par les compagnies d'assurance, mais également par d'autres associations notamment par l'Association du barreau, concerne la dette. En fait, ce matin, nous avons posé une question semblable à Mme Eckenfelder qui représentait les compagnies de fiducie, et nous aimerions vous poser une question du même genre à présent. À l'heure actuelle, d'après ce qui est énoncé dans la loi que nous allons remplacer et dans le projet de loi C-28, les réclamations des détenteurs de police ont la priorité sur les réclamations de toute autre personne. Je vais essayer d'être le plus spécifique possible: Estimez-vous que ce genre de dispositions place les compagnies d'assurance-vie dans une position désavantageuse sur le plan de la concurrence sur les marchés financiers?

M. Daniels: Oui. Ça ne fait aucun doute, et c'est d'ailleurs une préoccupation que nous avons couchée sur papier, à l'en-

[Text]

mission you have in front of you. So, yes, it is something we were most anxious to have dealt with.

Mr. Goldstein: Would the industry be disposed to a restricted approach, given that an unrestricted approach at this point seems not in the cards, such as the right to issue *pari passu* debts subject to the approval of the minister or regulator, or perhaps the ability to issue *pari passu* debt up to some limit?

Mr. Daniels: Yes. In fact, we explored various avenues like that, a kind of restriction which would see us using that *pari passu* provision only for longer-term debt. I think that would be in order and would meet a number of our concerns. I think that there are ways to fence that in, certainly ways that would not run into a broad deposit taking power, which is not why the issue is there in the first place.

Mr. Goldstein: One point that has been brought up on this issue is that the competitive advantage or disadvantage really relates to individual companies rather than to the issue of *pari passu* debt. In other words, there are some sound insurance companies that would rate very highly in the rating services, and there are some that, although still strong, would not rate as highly. That really becomes a much more important issue in determining the competitiveness of the company's debt.

Mr. Daniels: That certainly is a factor, but you should also be aware that tax questions play into that as well. *Pari passu* debt, as I understand it, will not be subject to capital tax and that makes a great big difference, about 150 basis points, or as much as that, 125 basis points. That could be quite a bit, so it is anywhere between 25 and 30 basis points as a function of the general strength of the company, but over 100 basis points on the question of capital tax.

Once again, senators, the reason for my little detour at the beginning is that the business is extremely competitive, and across the pillars it is even more competitive, so for us to be cut out of that market in selected circumstances can be a problem.

The Chairman: We appreciate that this case is very difficult and we are trying to find a way to gain some experience over the next five years. It will only be after we have had that five years' experience that we can see what we should do.

Do you support the suggestion that the committee ask that an annual report be made to the Senate and to the other place on this legislation over the course of the next five years so that we can study in an open way various changes and suggestions that might be made?

Mr. Daniels: I can tell you, senator, without equivocation that we would support such a review. As an industry that has gone 60 years without one, I can assure you that more is better than less. We can support it without qualification.

[Traduction]

dos du mémoire que vous avez sous les yeux et il s'agit effectivement d'un aspect que nous voulions absolument régler.

M. Goldstein: L'industrie serait-elle disposée à adopter une approche minimaliste, puisqu'à ce stade tout autre position ne semble pas de mise, comme le droit d'émettre des dettes de rang égal sujettes à l'approbation du ministre ou de l'organisme de réglementation, ou encore la possibilité d'émettre une dette de rang égal, mais jusqu'à un certain plafond?

M. Daniels: Oui. En fait nous avons examiné les différentes solutions du genre qui s'offraient à nous. Ainsi, j'estime qu'il conviendrait que l'on adopte une disposition *pari passu* pour les seules dettes à long terme, ce qui répondrait à une partie de nos préoccupations. Je pense qu'il y a des façons de délimiter le terrain, de sorte à éviter de consentir un pouvoir illimité d'accepter des dépôts, ce qui n'est pas l'intention de la disposition qui nous concerne.

M. Goldstein: À ce propos, on a dit que l'avantage ou le désavantage sur le plan de la concurrence tenait beaucoup plus aux compagnies elles-mêmes qu'à la question de la dette de rang égal. Autrement dit, il y a des compagnies d'assurances très saines qui sont très bien cotées et, d'autres, qui même si elles ont une certaine assise, n'ont pas une cote aussi élevée. Ce dernier aspect serait beaucoup plus important dans la détermination de la compétitivité de la compagnie sur le plan de la dette.

M. Daniels: C'est très certainement un facteur, mais vous devez savoir que la question de l'impôt entre également en jeu. Si j'ai bien compris, une dette de rang égal ne sera pas visée par l'impôt sur le capital, ce qui crée l'écart, un écart pouvant atteindre 150 points de base et, couramment, 125 points. Ce pourrait être beaucoup, et l'on pourrait connaître des différences oscillant aux environs de 35 points de base en fonction taux d'imposition, selon la santé générale de la compagnie... mais pour ce qui est de l'impôt sur le capital, on franchirait la barre des 100 points de base.

Honorables sénateurs, mon petit détour du début s'explique par le fait que notre entreprise est extrêmement concurrentielle, et qu'elle l'est encore plus entre les grands du secteur, si bien que toute disposition susceptible de nous couper d'une part de marché pourrait nous causer un problème.

Le président: Nous comprenons bien qu'il s'agit d'un cas difficile, et nous aimerions trouver une façon d'acquérir une certaine expérience au cours des cinq prochaines années. Ce n'est qu'au terme d'une telle période que nous saurons ce qu'il faut faire.

Appuyez-vous la recommandation du comité voulant qu'un rapport annuel, concernant ces projets de loi, soit adressé au Sénat et à l'autre chambre, au cours des cinq prochaines années, de sorte que nous puissions ouvertement étudier les différents changements et les différentes idées qui s'imposeront?

M. Daniels: Monsieur le sénateur, sachez que nous serions absolument favorable à un tel examen. En tant que membres d'une industrie qui a passé 60 ans sans ce genre d'examen, je peux vous assurer qu'à nos yeux mieux vaut plus que moins. Nous vous appuyons donc sans réserve.

[Text]

The Chairman: If there are no other questions, I thank the witnesses for their help and their study based on their long experience in the business.

Senator Michael Kirby (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Our next witnesses are from the Canadian Cooperative Credit Society in the person of Mr. Bill Knight, who is Director of Governmental Affairs, and Mrs. Carole Robbins, who is legal counsel.

I do not believe we have received a written brief from the society; is that correct?

Mr. Bill Knight, Director, Governmental Affairs, Canadian Cooperative Credit Society: That is correct, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: I presume you would like to make an opening statement and then perhaps answer some questions.

Mr. Knight: Yes, Mr. Chairman. First, we are pleased to be once again before the Senate Banking Committee.

We begin by reminding the members of the committee that a short time ago in the life of financial institution legislation we appeared before the committee and submitted a full brief. This was prior to the beginning of the actual study of the legislation through the House of Commons.

We appreciate the opportunity to meet with the Senate committee. We appreciated the opportunity to express our views in the prior arena. We bring to you today a number of comments related to where we believe the situation is now.

First and foremost, as you are aware, we have worked closely with the Department of Finance, the House of Commons Finance Committee, and the subcommittee now chaired by Mr. Blenkarn. Our legislation has now been through that committee and has been amended in a manner with which I would say, generally speaking, we are satisfied at this point.

We believe that the Senate Banking Committee has played an extremely important role in setting up the parameters around the discussions that have gone on in the House and with the Department of Finance. Therefore, today, to put it simply, as far as the five-year round is concerned, we are supportive of having the Senate Banking Committee play that role again.

Carol Robbins, our legal counsel, is with us today to answer any substantive questions you may have related to our proposed bill prior to its arrival here.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Knight. Are there any questions?

Senator Haidasz: Is the Ontario Credit Union Society a member of your organization?

Mr. Knight: Yes, senator. If I could just walk you through it quickly, the Canadian Cooperative Credit Society members

[Traduction]

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je vais remercier nos témoins de leur aide, de l'étude à laquelle ils se sont livrés et de nous avoir profiter de leur longue expérience de la profession.

Le sénateur Michael Kirby (*vice-président*) assure la présidence.

Le vice-président: Nos prochains témoins représentent la Société canadienne coopérative de crédit et il s'agit de M. Bill Knight, directeur des relations avec le gouvernement et de M^{me} Carole Robins, conseiller juridique.

Je ne crois pas que nous ayons reçu de mémoire écrit de la Société, est-ce exact?

M. Bill Knight, directeur, relations avec le gouvernement, Société canadienne coopératives de crédit: C'est exact, M. le président.

Le vice-président: Je suppose que vous allez nous livrer quelques remarques liminaires et vous tenir prêt, ensuite, à répondre à des questions.

M. Knight: C'est cela, monsieur le président. Tout d'abord, sachez que nous sommes heureux de nous retrouver devant le Comité du Sénat chargé des banques et du commerce.

Nous tenons tout de suite à rappeler aux membres de ce comité que nous avons comparu, il y a peu de temps, devant le Comité qui était chargé de l'étude initiale de la mesure législative concernant les institutions financières, et que nous lui avons alors remis un mémoire complet. C'était donc avant que la Chambre des communes n'étudie effectivement le projet de loi en question.

Nous nous réjouissons de l'occasion qui nous est donnée de rencontrer le Comité du Sénat, tout comme nous nous sommes réjoui de l'occasion d'exprimer, précédemment, notre point de vue à cet autre comité. Aujourd'hui, nous comptons faire parler notre perception de la situation.

Tout d'abord, et avant tout, comme vous le savez, nous avons travaillé en étroite relation avec le ministère des Finances, le Comité des finances de la Chambre des communes et le sous-comité, actuellement présidé par M. Blenkarn. Notre projet de loi a été étudié par ce comité et modifié d'une façon qui, dans l'ensemble, nous satisfait pour l'instant.

Nous estimons que le Comité sénatorial sur les banques a joué un rôle extrêmement important dans l'établissement des paramètres des débats à la Chambre, de même que des discussions avec le ministère des Finances. Par conséquent, nous sommes tout à fait favorables au fait que ce Comité du Sénat soit appelé à jouer le même rôle dans cinq ans.

Carole Robins, notre conseiller juridique, pourra vous répondre à toute question de fond concernant l'évolution de notre projet de loi, jusqu'à ce stade.

Le vice-président: Merci, M. Knight: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Haidasz: Est-ce que la Société des caisses populaires de l'Ontario est membre de votre organisation?

M. Knight: Oui. Très rapidement, je vous dirai que les membres de la Société canadienne coopérative de crédit sont en fait

[Text]

are made up of the credit union centrals across Canada which make up the English credit union system running parallel to and separate from the Desjardins movement. Ontario central, and most credit unions in Ontario, are members of the central, and the central is one of our members.

Senator Haidasz: Your individual credit unions have experience in selling life insurance, do they not?

Mr. Knight: This is true in the Desjardins system in Quebec. We have some experience in the province of British Columbia. We are governed by provincial law. Thus, it varies from province to province. But, yes, we have experience in British Columbia.

In our prior brief to the committee we said that although it did not directly affect us, since we are under provincial charters, we supported the principle of the banks getting into the business of selling insurance, as long as they met the highest of standards in doing so.

Senator Haidasz: I ask that question because I believe I bought some life insurance through the St. Stanislaus Parish Credit Union in Toronto, which is the largest parish credit union in North America. I understand that credit union will have a subsidiary abroad; is that allowed?

Mr. Knight: Carol?

Mrs. Carol Robbins, Legal Counsel, The Canadian Cooperative Credit Society: I cannot say what the Ontario legislation says specifically about subsidiaries abroad. I know that it does not specifically authorize them. Credit unions in Ontario do not have natural person powers. In respect of insurance, the Ontario act contains no prohibition.

Senator Haidasz: First, the provincially incorporated centrals have some deposit insurance features, do they not, to protect the deposits of their shareholders and depositors?

Mrs. Robbins: Yes, they do.

Senator Haidasz: Could you give us some information about the limit? Is it \$60,000, as it is with the Canada Deposit Insurance Corporation?

Mrs. Robbins: In Ontario I believe it is \$60,000. In other provinces, it varies. I could get that information for you, if you wish.

Mr. Knight: Just to add to that, in the province of British Columbia it is \$150,000 of deposit insurance. In Saskatchewan, there is not a limit, they are just guaranteed.

Senator Haidasz: From your study of these four bills that are before us, can you foresee any problems with deposit insurance and the funds in those corporations? In other words, would any of this so-called expanding of services and business bring risks to the deposit insurance corporation?

[Traduction]

les centrales de caisses populaires qui, à l'échelle du Canada, constituent le pendant anglais — et donc indépendant — du mouvement Desjardins. La caisse populaire centrale de l'Ontario, ainsi que la majorité des caisses populaires de cette province, sont membres de la centrale et la centrale est l'une de nos membres.

Le sénateur Haidasz: Et vos différentes caisses populaires ont une certaine expérience dans la souscription d'assurances-vie, n'est-ce pas?

M. Knight: C'est vrai pour le réseau Desjardins, au Québec. C'est également vrai en Colombie-Britannique. Nous sommes régis par les lois provinciales et, par conséquent, les conditions varient d'une province à l'autre. Mais effectivement, nous avons une certaine expérience de la vente des assurances en Colombie-Britannique.

Dans le mémoire que nous avons déposé au Comité de la Chambre, nous déclarons que, même si nous ne sommes pas directement visés par cette disposition, puisque nous sommes régis par des chartes de régime provincial, nous appuyons l'arrivée des banques sur le marché de l'assurance, à condition qu'elles se conforment à des normes élevées.

Le sénateur Haidasz: Si je vous pose cette question, c'est que je crois avoir souscrit à une assurance-vie auprès de la Caisse populaire de la paroisse St. Stanislaus, à Toronto, qui est la plus importante caisse populaire paroissiale en Amérique du Nord. J'ai d'ailleurs cru comprendre qu'elle allait avoir une filiale à l'étranger. Est-ce permis?

M. Knight: Carole?

M^{me} Carole Robins, conseiller juridique, Société canadienne coopérative de crédit: Je ne puis vous répondre quant à la position de l'Assemblée législative de l'Ontario vis-à-vis de filiales à l'étranger. Je crois savoir que la chose n'est pas spécifiquement autorisée. En Ontario, les caisses populaires n'ont pas les pouvoirs d'une personne physique. Pour ce qui est de l'assurance, la loi ontarienne ne fait état d'aucune interdiction.

Le sénateur Haidasz: Les centrales enregistrées sous le régime provincial sont visées par une sorte d'assurance-dépôt, afin de protéger les dépôts de leurs actionnaires et de leurs déposants, n'est-ce pas?

M^{me} Robins: C'est exact.

Le sénateur Haidasz: Pourriez-vous me préciser le plafond en vigueur? S'agit-il de 60 000 dollars, qui est le plafond garanti par la Société d'assurance-dépôts du Canada?

M^{me} Robins: Je crois qu'en Ontario le plafond est de 60 000 dollars. Dans les autres provinces, il peut être différent. Mais je pourrai vous obtenir ce renseignement si vous le désirez.

M. Knight: En Colombie-Britannique, l'assurance-dépôt est de 150 000 dollars. En Saskatchewan, il n'y a pas de limite, tous les dépôts sont garantis.

Le sénateur Haidasz: À l'étude des quatre projets de loi dont nous sommes saisis, avez-vous entrevu certains problèmes relatifs à l'assurance-dépôt et aux fonds placés dans ces sociétés? Autrement dit, est-ce que ce soit-disant élargissement des

[Text]

Mr. Knight: No.

Senator Haidasz: You say that six of your eight provincial union centrals are completely regulated under the federal Cooperative Associations Act. Which are the other two provincial centrals that do not fall under the federal Cooperative Credit Associations Act?

Mrs. Robbins: New Brunswick and Prince Edward Island.

Senator Haidasz: Will they come under the federal act?

Mrs. Robbins: They are waiting to see. They will read the act and see what they think.

Senator Haidasz: Those are the only questions I have at the moment, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: I wonder if I might ask the witness a couple of questions. You were not here this morning when the trust companies were talking about the difficulty of being jointly regulated federally and provincially. Is that not an issue with your members because your members effectively in large part fall under exclusive provincial jurisdiction; or do you have the same overlapping problem that the trust companies have?

Mrs. Robbins: In the credit union system there is a great deal of cooperation between the provincial regulators and the federal regulators. The federal task force consulted with the provincial regulators in drafting this bill. We feel that it strikes an effective and workable balance between the two jurisdictions.

The Deputy Chairman: That is quite in contrast to what we heard from the trust companies, in the sense that they suggested the lack of harmonization was a significant cost to them. That is not the case with respect to your members, I take it.

Mrs. Robbins: It is not so much the case because, in general, the provinces have permitted the federal regulators to supervise the credit union centrals that are registered under the federal act. In some provinces a dual audit is done by both the provincial and federal regulators. In general, the provincial acts as they regard credit union centrals are not so specific and so regulatory that they conflict to an enormous degree with the federal legislation.

The Deputy Chairman: In fact, it is a much bigger problem for trust companies, I gather, than it is for you people.

Mrs. Robbins: Yes, I understand that is the case, especially in Ontario.

The Deputy Chairman: Are there any specific amendments, technical in nature, that you would recommend to your bill? I raise that only because the other witnesses who have come before us—and it is my suspicion that those yet to come will—recommended two, three or four technical amendments. You have not recommended any.

[Traduction]

services risque d'être synonyme d'une augmentation du risque pour la Société d'assurance-dépôt?

M. Knight: Non.

Le sénateur Haidasz: Vous nous avez dit que 6 de vos 8 centrales de caisses populaires provinciales tombaient entièrement sous le coup de la loi fédérale en matière d'associations de coopératives de crédit?

M^{me} Robins: Au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Haidasz: Est-ce qu'elles tomberont sous le coup de la loi fédérale?

M^{me} Robins: Elles attendent de voir. Elles vont prendre connaissance de la loi et voir ce qu'elles en pensent.

Le sénateur Haidasz: C'était les seules questions que j'avais pour l'instant monsieur le président.

Le vice-président: Je vais moi-même poser quelques questions au témoin. Vous n'étiez pas là ce matin lorsque les compagnies de fiducie nous ont fait part des difficultés qu'elles éprouvent parce qu'elles sont régies à la fois par le fédéral et par les provinces. Cela ne semble pas être le cas de vos membres, puisque la majorité d'entre eux ne relèvent que des instances provinciales... vous heurtez-vous au même chevauchement de compétences?

M^{me} Robins: Les caisses populaires font l'objet d'une grande collaboration entre les organismes de réglementation des provinces et du fédéral. Le groupe de travail du gouvernement fédéral a d'ailleurs consulté les organismes de réglementation provinciaux pour la préparation de ce projet de loi. Quant à nous, nous estimons qu'il représente un sain équilibre entre les deux instances, qu'il est efficace et applicable.

Le vice-président: Quel contraste avec ce que nous avons entendu des compagnies de fiducie, elles qui se sont plaintes que l'absence d'harmonisation leur coûtait beaucoup. Donc, ce n'est pas le cas de vos membres.

M^{me} Robins: Ce n'est pas autant le cas parce que, en général, les provinces ont permis à l'organisme de réglementation fédéral de superviser les centrales de caisses populaires enregistrées sous le régime de la loi fédérale. Dans certaines provinces, les organismes de réglementation provincial et fédéral effectuent une double vérification. Dans l'ensemble, les lois provinciales concernant les centrales des caisses populaires ne sont pas aussi spécifiques et ne régissent pas tout, au point d'être gravement en conflit avec la loi fédérale.

Le vice-président: Donc, c'est un problème beaucoup plus important pour les compagnies de fiducie que pour vous.

M^{me} Robins: Oui, je crois savoir que c'est le cas, surtout en Ontario.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres amendements, de caractère technique, que vous aimeriez voir apporter au projet de loi? Je soulève cette question parce que tous les autres témoins qui ont comparu devant nous, et je soupçonne que ceux qui suivront feront de même, nous ont recommandé d'adopter deux,

[Text]

Mrs. Robbins: Not at this point. We believe most of our concerns have been met.

The Deputy Chairman: For Senators Simard, Thériault, myself and Senator MacDonald, who is also from the east coast for at least a large part of the year, would you take two minutes to give us some sense of how the co-op movement has been going since it began in terms of various issues such as share of market? Given the changes proposed by this legislation, it seems to me that the competitive balance among the various players will be shifted. I am curious as to what impact you see that having on your members, recognizing that it is speculative in nature but that many of us have followed the growth of your movement for a long time.

Mr. Knight: Mr. Chairman, outside the province of Quebec we have an asset base of well over \$30 billion, and pushing \$35 billion. We have four million members. We offer a range of services that are highly competitive in local communities. We have led the way on innovative changes within the system, particularly in the area of customer member service.

Our concern with the review of all the bills, and our bill in particular, was whether we would be able to sustain a competitive system nationwide. Our assessment is that, yes, we will retain our share of the market, and we will be able to build on that.

In some areas of the country, such as in British Columbia, we have seen growth rates in assets of as high as 28 per cent in the last year. So we do not feel threatened by the other pillars, Mr. Chairman. Because of being community rooted in these times, we think we have some real strength. As a system nationally, we are moving to meet the competition by improving our products and looking for innovative ways of working together right across the country so that our strength, for example, in Ontario, Saskatchewan and B.C. can be used to assist our colleagues in a part of the country you know so well, namely, Nova Scotia, P.E.I., New Brunswick and now Newfoundland.

The Deputy Chairman: If someone moves from one part of the country to another can he also transfer his account from one credit union to another? Do you provide that national network of branches, in effect?

Mr. Knight: Not as easily, because they do not treat themselves as branches. As you know, each local credit union is chartered. There are still some difficulties, but we have been ironing them out ever so slowly in terms of their sense of territory.

[Traduction]

trois, voire quatre amendements techniques. Or, vous ne nous en avez recommandé aucun.

M^{me} Robins: Plus encore. Nous estimons qu'on a apporté réponse à la majorité de nos préoccupations.

Le vice-président: Est-ce que vous pourriez, pour le sénateur Simard, le sénateur Thériault et moi-même, ainsi que pour le sénateur MacDonald qui passe une grande partie de son temps sur la côte est, prendre deux minutes de votre temps pour nous donner une idée de l'évolution du mouvement coopératif depuis ses débuts, pour ce qui est, par exemple, de sa part de marché et des autres aspects commerciaux? Étant donné les changements proposés à cette mesure législative, il me semble que l'équilibre compétitif entre les différents intervenants va être modifié. Je suis curieux de savoir quelle incidence tout cela aura sur vos membres, étant entendu bien sûr qu'il ne s'agit là que de pures spéculations, parce qu'il se trouve que nombre d'entre nous suivent la croissance de votre mouvement depuis longtemps.

M. Knight: Monsieur le président, à l'extérieur de la province du Québec, nous avons un actif supérieur à 30 milliards de dollars et nous tendons vers les 35 milliards. Nous comptons 4 millions de membres et nous offrons toute une gamme de services très concurrentiels dans les collectivités locales. Nous avons ouvert la voie dans le domaine, surtout en ce qui a trait aux services à la clientèle.

La seule chose qui nous préoccupe dans l'examen des projets de loi, et en particulier de celui qui nous concerne, est de savoir si nous pouvons demeurer concurrentiels à l'échelon national. Selon nous, c'est possible, nous pourrions conserver notre part de marché et nous pourrions même l'accroître.

Dans certaines régions du pays, comme sur la côte ouest, en Colombie-Britannique, on a enregistré un taux de croissance des actifs de 28 p. 100, l'année dernière. Cela étant, monsieur le président, nous n'avons pas le sentiment d'être menacés par les grandes institutions. D'ailleurs, nous pensons que notre implantation au sein des collectivités nous confère une force réelle. En tant que réseau national, nous comptons faire face à la concurrence en améliorant nos produits et en cherchant de nouvelles façons de collaborer, entre nous, à l'échelle du pays, de sorte que l'assise que nous avons en Ontario, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique par exemple, nous permette d'aider les nôtres dans l'est du pays, autrement dit en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et, à présent, à Terre-Neuve.

Le vice-président: Si une personne déménage dans une autre province, peut-elle transférer ses comptes d'une caisse populaire dans une autre? Est-ce que vous offrez effectivement un réseau national de succursales?

M. Knight: Ce n'est pas aussi facile que cela, parce que les caisses n'estiment qu'elles sont des succursales les unes des autres. Comme vous le savez, chaque caisse populaire locale est enregistrée. Toutefois, nous aplanissons peu à peu les difficultés qu'occasionne le sens de la territorialité qu'ont nos membres.

[Text]

Senator Thériault: Mr. Chairman, you just mentioned \$35 billion. Does that include the credit unions and co-ops?

Mr. Knight: The credit unions. Desjardins accounts for another \$40 billion in Quebec. The \$35 billion accounts for the credit union system, not the cooperatives.

Mr. Knight: If you took the cooperative system and the credit union system in Canada, you are pushing over \$100 billion.

Senator Thériault: Your colleague said that New Brunswick and Prince Edward Island do not come under the federal act. Are there advantages and disadvantages for New Brunswick for staying out?

Mrs. Robbins: I am not specifically sure what advantages they see. They may see problems with dual regulation. In Prince Edward Island, I know that they prefer to deal with their provincial government. They find that to be the best arrangement.

Senator Thériault: Would the customers or the investors in those credit unions be as secure under the provincial legislation as they would be federally?

Mrs. Robbins: They have the same deposit insurance. They have their provincial deposit insurance, which is the same as the registered centrals. They also belong to the national organization, the Canadian Cooperative Credit Society. So they enjoy the liquidity facility provided by the society.

Senator Thériault: In New Brunswick, for instance, the caisses populaire are directly associated with Desjardins in Quebec. Is there a difference in the English part of the credit union system in New Brunswick?

Mr. Knight: As you may be aware, the Acadian and the English credit unions are two separate entities. The Acadians have an associate membership with the Desjardins, which allows them to gain a series of services of the Desjardins. Having said that, in these times I think we take some pride in pointing out how closely we all work together. We work very closely together on financial questions, markets and exchange of specialists and expertise.

Senator Thériault: If New Brunswick's credit unions or caisses populaire became associated under the federal legislation, would they not have to deal with a double set of regulations? Would there be an advantage to dealing just with New Brunswick as it is now?

Mrs. Robbins: That would have to be worked out between the provincial regulators and the federal regulators. The way our act is written here, in terms of business powers, the province legislation takes precedence. If the provincial legislation, for instance, said, "You may sell insurance," then the credit

[Traduction]

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, vous venez de parler de 35 milliards de dollars. Est-ce que ce chiffre inclut les caisses populaires et les coopératives de crédit?

M. Knight: Il s'agit des caisses populaires. Les caisses Desjardins représentent 40 milliards de dollars supplémentaires d'actifs au Québec. Les 35 milliards dont je faisais allusion concernent le réseau des caisses populaires seulement, et non les coopératives de crédit.

M. Knight: Si vous additionnez les actifs du réseau des coopératives de crédit et du réseau des caisses populaires au Canada, vous dépassez les 100 milliards de dollars.

Le sénateur Thériault: Votre collègue nous a dit que les caisses populaires du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard ne tombaient pas sous le coup de la loi fédérale. S'agit-il d'un avantage ou d'un inconvénient pour les caisses populaires du Nouveau-Brunswick de ne pas être visées par cette loi?

M^{me} Robins: Je ne sais pas quels avantages elles peuvent y voir. Il est possible qu'elles veuillent éviter la double réglementation. Pour ce qui est de l'Île-du-Prince-Édouard, je sais que les caisses populaires préfèrent traiter avec le gouvernement provincial, estimant que c'est le meilleur arrangement qui leur soit offert.

Le sénateur Thériault: Est-ce que les fonds appartenant aux clients ou aux investisseurs de ces caisses populaires sont garantis par la loi provinciale ou par la loi fédérale?

M^{me} Robins: Chaque province a son régime d'assurance-dépôt, qui fonctionne de la même façon que pour les centrales enregistrées. En outre, ces caisses populaires appartiennent également à des organismes nationaux, comme à la Société canadienne coopérative de crédit, de sorte qu'elles peuvent bénéficier des liquidités de la Société.

Le sénateur Thériault: Au Nouveau-Brunswick, par exemple, les caisses populaires sont directement associées avec les caisses Desjardins du Québec. Y a-t-il une différence pour ce qui est du réseau des caisses populaires anglaises au Nouveau-Brunswick?

M. Knight: Vous le savez probablement, les coopératives de crédit acadiennes et anglaises sont deux entités distinctes. Les coopératives de crédit acadiennes sont membres associées du groupe Desjardins, ce qui leur permet de profiter d'une série de services offerts par celui-ci. Nous sommes d'ailleurs fiers de dire que nous travaillons tous en étroite collaboration pour ce qui est des questions financières et des marchés et nous faisons des échanges d'experts et de données techniques.

Le sénateur Thériault: Si les coopératives de crédit ou les caisses populaires du Nouveau-Brunswick s'associaient aux termes de la législation fédérale, ne seraient-elles pas soumises à deux sortes de règlements? Serait-il préférable que la situation ne change pas au Nouveau-Brunswick?

M^{me} Robbins: Il faudrait que les organismes de réglementation provinciaux et fédéraux s'arrangent. Pour le moment, c'est la législation provinciale qui prévaut pour ce qui est des pouvoirs commerciaux. Ainsi, si la législation provinciale disait que nous pouvons vendre des assurances, les coopératives de

[Text]

unions could sell insurance, even though their central was regulated under this act.

Senator Thériault: They do sell insurance now.

Mrs. Robbins: Right. I am sorry, the central itself could involve itself.

Senator Thériault: As a proud maritimer, I detect from what you said that your western branches were assisting the eastern branches.

Mr. Knight: I think the principle is, and I better be careful how I answer this—

The Deputy Chairman: As someone from Saskatchewan, that is right.

Mr. Knight: Mr. Chairman, the principle of pooling stands, and that is basically what we are doing. So it could be to the advantage of Alberta or New Brunswick or anyone.

Senator Thériault: In one sector we are not dependent.

Mr. Knight: No.

Senator Simard: Whatever you do, don't start a war with that fellow.

Mr. Chairman, I believe your last question was my only question. I gather that what is before us is positive.

The Deputy Chairman: Frankly, I think some of us were concerned, and we talked about it earlier, about the potential for the collapse of the four pillars putting the community-based organizations like yours in trouble in light of moving to mega-sized companies. I gather from you that in fact the community base continues to be strong. If anything, the competition will be among medium and big-sized players, but the niche marketers very much like yourselves have a clear positioning in the community, and you are comfortable that you can sustain it.

Mr. Knight: Very much so.

Senator Simard: You see no new sectors, obligations or changes in the legislation that would limit or cause you problems with the issuing of capital or that sort of thing?

Mrs. Robbins: In fact, this legislation broadens the powers of the credit union system at the national level. So, in a sense, we are getting what we see as the best of both worlds. We have local, independent community-based organizations, the credit unions, that can cater to the needs of their own particular clientele. At the same time we have a national association that can participate as a full player in national programs, clearing services, Interac, and all the other ventures that the big banks are into. We really feel that it is the best of both worlds.

Senator Haidasz: I have one other question, Mr. Chairman.

[Traduction]

crédit pourraient en vendre, même si leur centrale était régie par cette mesure-ci.

Le sénateur Thériault: Elles en vendent déjà.

M^{me} Robbins: C'est exact. Je voulais dire que la centrale elle-même pourrait en vendre.

Le sénateur Thériault: Je suis des Maritimes et j'en suis fier; d'après ce que vous avez dit, j'en déduis que vos succursales de l'ouest aident les succursales de l'est.

M. Knight: Je crois que le principe est le suivant, et j'ai intérêt à faire attention à la réponse que je vais donner . . .

Le vice-président: Étant de la Saskatchewan, vous avez raison.

M. Knight: Monsieur le président, nous appliquons le principe de la mise en commun. C'est donc essentiellement ce que nous faisons. Ce système pourrait être avantageux pour l'Alberta ou pour le Nouveau-Brunswick ou pour n'importe quelle province.

Le sénateur Thériault: Il y a un secteur où nous ne dépendons pas des autres.

M. Knight: Non.

Le sénateur Simard: Ne vous attaquez dans aucun cas à ce type.

Monsieur le président, je crois que la dernière question que vous avez posée est la seule que j'avais. J'ai l'impression que la mesure que nous sommes en train d'examiner est constructive.

Le vice-président: Je crois que certains d'entre nous craignaient, et nous en avons déjà parlé, que la formation de sociétés gigantesques n'entraîne un effondrement des quatre piliers qui mette des organisations communautaires comme les vôtres en péril. Je crois comprendre, d'après ce que vous dites, que les assises locales demeurent solides. Ce sont les entreprises de taille moyenne et les grosses entreprises que se feront concurrence, mais ceux qui exploitent des créneaux précis, comme vous autres, ont leur place à l'échelle locale et vous avez l'impression de pouvoir la conserver.

M. Knight: C'est bien cela.

Le sénateur Simard: Vous ne voyez pas dans le projet de loi de nouveaux secteurs, de nouvelles obligations ou de nouveaux changements susceptibles de limiter vos possibilités ou de vous causer des problèmes d'émission de capital ou d'autres problèmes de ce genre?

M^{me} Robbins: En fait, ce projet de loi élargit les pouvoirs des coopératives de crédit à l'échelle nationale. Dans un certain sens, nous gagnerons sur les deux tableaux. D'une part, il y a les organisations locales et indépendantes, les coopératives de crédit, qui peuvent satisfaire les besoins de leur clientèle spécifique. D'autre part, il y a une association nationale qui peut participer aux programmes nationaux, aux services de compensation, à Interac et à toutes les autres activités auxquelles s'adonnent les grandes banques. Nous trouvons que nous gagnons sur les deux tableaux.

Le sénateur Haidasz: J'ai une autre question à poser, monsieur le président.

[Text]

Sir, you said that your credit unions are doing well and that you are not afraid of the future.

Mr. Knight: One of the few Canadians who is not.

Senator Haidasz: Would you comment on this Bank of Canada statistic which states that credit unions and caisses populaire have lost market share during 1980 to the non-cooperative financial sector with respect to consumer credit and residential mortgages? Is that true or false?

Mr. Knight: I think it is true for the particular timeframe that the statistic was measured, but over the long haul it does not balance out that way.

The Deputy Chairman: Thank you very much.

Honourable senators, the next witnesses scheduled to be heard are Mr. Paul McCrossan, the President, and Mr. Morris Chambers, the President-Elect, of the Canadian Institute of Actuaries.

Mr. McCrossan, are you alone?

Mr. Paul McCrossan, President, Canadian Institute of Actuaries: Yes, Senator Kirby, I am alone. Our annual meeting is taking place right now and the President-Elect is taking my place in the chair.

The Deputy Chairman: Thank you very much. Do you have an opening statement or a brief? I realize that you sent a brief previously, which I have seen, on demutualization. I notice the Clerk is now handing out a separate brief which we have not seen. Would you like to take a few minutes to take us through it rather than read it in detail?

Mr. McCrossan: I would like to refer to a couple of sections from it. The brief was prepared for the House of Commons committee.

The Deputy Chairman: In anticipation of some of the questions that may arise, since this was a brief prepared for the House of Commons committee, perhaps you could comment on whether or not some of the issues have been taken care of. You might also tell us which issues you raise in your brief have not been adequately handled as a result of the amendments made in the other place.

Mr. McCrossan: Yes, I will.

First, honourable senators, it is a privilege to appear before your committee, representing the Canadian Institute of Actuaries, which represents all actuaries in Canada, including government officials. We do not view ourselves as an industry association of any sort, but represent people who consult to industry, academics and the government.

Basically, we support the bill as it is coming to you. Indeed, I might mention that within the last three weeks I have had the opportunity to be both in Asia, at the Pacific Rim Insurance Conference, and in Europe. Honourable senators may not be aware of it, but this particular legislation is being cited throughout the world as a model for insurance reform. I must admit I was very proud to be a Canadian at the Pacific Rim Insurance Conference when the Japanese delegates stood up

[Traduction]

Monsieur, vous avez dit que vos coopératives de crédit se portaient bien et que l'avenir ne vous faisait pas peur.

M. Knight: Il est un des rares Canadiens à ne pas avoir peur.

Le sénateur Haidasz: Pourriez-vous dire ce que vous pensez des chiffres de la Banque du Canada qui montrent que les coopératives de crédit et les caisses populaires se sont fait enlever une partie de leur clientèle par les institutions financières non coopératives en 1980, dans le domaine des prêts à la consommation et des prêts hypothécaires résidentiels? Est-ce vrai ou faux?

M. Knight: Je crois que c'est vrai pour la période précise sur laquelle porte ce chiffre. Par contre, ce n'est pas le cas sur une longue période.

Le vice-président: Merci beaucoup.

Nous avons une autre série de témoins à entendre cet après-midi. Il y a M. Paul McCrossan, le président, et M. Morris Chambers, le président désigné, de l'Institut canadien des actuaires.

M. McCrossan, êtes-vous seul?

M. Paul McCrossan, président, Institut canadien des actuaires: Oui, sénateur Kirby, je suis seul. Notre assemblée annuelle a lieu maintenant et le président désigné me remplace.

Le vice-président: Merci beaucoup. Avez-vous un exposé à faire ou un mémoire à présenter? Vous avez déjà envoyé un mémoire, que j'ai vu, sur la démutualisation. Je remarque que le greffier distribue un autre mémoire que nous n'avons pas encore vu. Pourriez-vous nous en exposer le contenu en quelques minutes plutôt que de le lire en détail?

M. McCrossan: Je vais parler de quelques chapitres du mémoire. Il a été préparé pour le comité de la Chambre des communes.

Le vice-président: En prévision de certaines des questions qui seront peut-être posées, comme ce mémoire a été préparé pour le comité de la Chambre, vous pourriez peut-être préciser si certains des problèmes qui y sont exposés ont été réglés. Vous pourriez également nous dire lesquels n'ont pas été réglés de façon satisfaisante par les changements qui ont été faits à l'autre endroit.

M. McCrossan: Oui.

Honorables sénateurs, je suis honoré de pouvoir venir témoigner devant votre comité à titre de représentant de l'Institut canadien des actuaires qui représente tous les actuaires du Canada, y compris ceux du gouvernement. Nous ne nous considérons pas comme une association professionnelle quelconque, mais nous représentons les gens qui conseillent l'industrie, les universitaires et le gouvernement.

En gros, nous appuyons le projet de loi sous la forme sous laquelle vous l'avez reçu. Je signale qu'au cours des trois dernières semaines, j'ai eu l'occasion d'aller à la fois en Asie, pour participer à la Pacific Rim Insurance Conference, et en Europe. Les honorables sénateurs ne le savent peut-être pas, mais ce projet de loi est considéré dans le monde entier comme un modèle de réforme dans le domaine des assurances. Je dois avouer que j'étais très fier d'être Canadien à la Pacific Rim

[Text]

and said that they propose to adopt the provisions with respect to risk-related capital that are in our bill. The Taiwanese delegate pointed out that he thought all countries throughout the world should look at our legislation with respect to regulating insurers. The Singapore authorities indicated that they were prepared almost immediately to move into supporting our concepts and that they were taking the concepts this week to the ASEAN conference in Bangkok to recommend that all the ASEAN countries adopt the same approach.

This is good legislation, but it is not perfect. I would like to talk about a few of the issues that are still outstanding.

On pages 4 and 5 of our brief to the House of Commons Finance Committee we refer to qualified privilege, which is contained in clause 370 of the bill. There is a similar clause with respect to auditors and their duties under the act. We have some concerns about the lack of amendments that took place in the House. I would like to outline those because tomorrow you will be dealing with the same concerns of the Canadian Bar Association.

Under the bill, if auditors or actuaries become aware of materially adverse events that require rectification because they threaten the solvency of the company, the auditor—the actuary, in the case of our members—is required to immediately write to the chief executive officer and to the chief financial officer, with a copy to the board, outlining what the situation is and what sort of steps should be taken to rectify it. If the board and the management of the company do not take such steps, then the actuary is obligated under the act to send a copy of that report to the Superintendent of Financial Institutions.

We support that concept. It was introduced in Europe in 1973, and it has worked well in terms of ensuring a lack of failure of financial institutions in Europe. In addition to the support of our association, our members recognize, and I am sure honourable senators will recognize, that having taken a serious issue to the board and having the board refuse to deal with it, the actuary of the company may be, in effect, tendering his resignation when he goes over the board's head to notify the Superintendent of Financial Institutions that there is a serious solvency issue.

Clause 370 gives the actuary of the company qualified privilege with respect to that report. We have consulted three different legal firms. We have received advice twice that our members could be subject to a significant suit, even if they are acting in good faith, even if they are acting competently. We do not shirk from the responsibilities given to us under this bill, but we do question why qualified privilege is granted, given that we are asked to take extraordinary steps to protect the public interest, steps which, by the way, in my opinion, had they been applied to banks and trust companies would have prevented the failure of the C.C.B., the Northland, the trust companies out west, and also the American insurers who went under this year.

[Traduction]

Insurance Conference quand les délégués japonais ont déclaré qu'ils se proposaient d'adopter les dispositions de notre projet de loi qui portent sur le capital de risque. Le délégué de Taïwan a dit qu'il pensait que tous les pays du monde devraient s'inspirer de notre projet de loi lorsqu'il s'agit de réglementer les activités des sociétés d'assurance. Les autorités de Singapour ont dit qu'elles étaient prêtes à adopter immédiatement nos principes et à recommander à tous les pays membres de l'ANASE de les adopter dans le cadre de la conférence qui a lieu cette semaine à Bangkok.

C'est un bon projet de loi, mais il n'est pas parfait. Je vais signaler quelques-uns des problèmes qui ne sont pas encore réglés.

Aux pages 4 et 5 du mémoire que nous avons envoyé au Comité des finances de la Chambre des communes, nous parlons d'une immunité relative dont il est question à l'article 370 du projet de loi. Il existe un article analogue concernant les vérificateurs et les fonctions qu'ils doivent assumer aux termes de la loi. Nous sommes déçus qu'il n'y ait pas eu d'amendements à la Chambre. Je vais signaler ces faiblesses car l'Association du barreau canadien vous en parlera également demain.

Aux termes de ce projet de loi, s'il décèle des problèmes qu'il y a lieu de résoudre parce qu'ils compromettent la solvabilité de la société, le vérificateur — l'actuaire, dans le cas de nos membres — doit envoyer immédiatement au directeur général et au chef des finances une lettre dans laquelle il expose la situation en précisant quelles mesures il faut prendre pour la redresser, et il doit envoyer une copie de cette lettre au conseil d'administration. Si le conseil d'administration et la direction de la société ne prennent pas les mesures indiquées, l'actuaire est tenu par la loi d'envoyer une copie de ce rapport au surintendant des institutions financières.

Nous approuvons ce principe. Il a été adopté en Europe en 1973 et il a permis à des institutions financières européennes d'éviter la faillite. Outre l'appui de notre association, nos membres trouvent, comme les honorables sénateurs sans doute, qu'après avoir signalé un gros problème au conseil d'administration, si celui-ci refuse d'essayer de le régler, l'actuaire de la compagnie peut remettre sa démission au président du conseil d'administration pour signaler au surintendant des institutions financières qu'elle risque fort de devenir insolvable.

L'article 370 accorde une immunité relative en ce qui concerne ces rapports à l'actuaire d'une société. Nous avons consulté trois cabinets d'avocats différents. Deux nous ont dit que nos membres risquaient fort de se faire intenter un procès, même s'ils agissent de bonne foi, même s'ils agissent avec compétence. Nous ne nous dérobons pas aux responsabilités qui nous sont échues aux termes de ce projet de loi mais nous nous demandons pourquoi nous sommes ainsi exposés, compte tenu du fait que l'on nous demande de prendre des mesures extraordinaires afin de protéger l'intérêt public; d'ailleurs, à mon avis, si ces mesures avaient été appliquées aux banques et aux sociétés de fiducie, la B.C.C., la Norbanque, les sociétés de fiducie de l'ouest ainsi que les compagnies d'assurance américaines qui ont fait faillite cette année auraient pu éviter la catastrophe.

[Text]

Given that we are asked to take these steps in the public interest, and given that we are asked to, in effect, put our jobs on the line by going above the board, we wonder why qualified privilege is what is given. We suggested in our brief that there should be a subsection to give additional protection to the appointed actuary who is acting in good faith. We were given legal advice that acting in good faith means competently, without malice, et cetera.

The Department of Finance rejected, in the Finance Committee of the House, our representations on the basis that actuaries who were acting incompetently should be open to suit. We made the point that we completely agree; in fact, they should not only be open to suit, they should be open to professional discipline. However, the question is whether qualified privilege that is given to the auditor and to the actuary in the bill is sufficient given the risks and duties which are imposed on the appointed actuary.

The Canadian Bar Association has analyzed this issue and has recommended that the report of the actuary be given absolute privilege which, indeed, is the status in the Ontario Insurance Act. I am not sure that we are asking for absolute privilege. In our brief, we did not ask for absolute privilege, but we did ask for more than the limited qualified privilege which is in the bill.

Obviously, if two out of three of our counsel, the advice that we have sought, believe that protection under the act is not sufficient, and if the Canadian Bar Association, which I assume represents the body of legal opinion in Canada, feels that the protection given the appointed actuary is not sufficient, we really believe that the Senate should examine whether the public purpose is served by the limited protection offered to the actuary in this section.

We provided wording on page 5 of our brief which requires that the actuary be acting in good faith. We understand from the legal advice we have that "acting in good faith" covers competence and lack of malice and all those other things. I am sure your own legal advisors are quite capable of telling you just what those words mean.

We are not seeking any sort of protection against incompetence or whatever. However, when you are asked to put your job on the line to serve the public purpose, we do not think it is reasonable that you could have a suit launched against you that, in order to defend yourself, would require you to mortgage your house or whatever.

We point out that this is not a hypothetical situation. There is an actual situation right now which demonstrates the case exactly, and that is the case of Standard Trust. We understand that a senior officer of Standard Trust—I believe it was the treasurer but I am not sure—was aware that the company was not following the prudential standards by OSFI. That senior officer went to OSFI to tell them of the real situation in Standard Trust. As a result of that, OSFI went in and grabbed the company. By that time, of course, there were serious losses to the CDIC.

[Traduction]

Étant donné que l'on nous demande de prendre ces mesures dans l'intérêt public et de risquer en fait notre emploi en passant au-dessus du conseil d'administration, nous nous demandons pourquoi on ne nous accorde qu'une immunité relative. Nous avons dit dans notre mémoire qu'il faudrait insérer dans le projet de loi un alinéa accordant une protection supplémentaire à l'actuaire nommé qui agit de bonne foi. Des avocats nous ont dit qu'agir de bonne foi signifie agir avec compétence, sans intention de nuire, etc.

Le ministère des Finances a rejeté nos instances devant le Comité des finances de la Chambre sous prétexte que les actuaires qui agissent à la légère devaient pouvoir être poursuivis en justice. Nous avons dit que nous étions parfaitement d'accord là dessus. Non seulement devrait-on pouvoir les poursuivre, mais il faudrait aussi pouvoir leur imposer des sanctions professionnelles. Par contre, la question est de savoir si l'immunité relative accordée au vérificateur et à l'actuaire par le projet de loi est suffisante, compte tenu des risques que court l'actuaire qui a été nommé et des devoirs qui lui incombent.

L'Association du barreau canadien a étudié le problème et elle a recommandé que l'actuaire jouisse de l'immunité absolue, comme dans la loi ontarienne sur les assurances. Je ne suis pas sûr que nous réclamons l'immunité absolue. Ce n'est pas ce que nous avons demandé dans notre mémoire, mais nous avons demandé davantage que l'immunité relative prévue dans le projet de loi.

De toute évidence, si deux des trois avocats que nous avons consultés à ce sujet croient que la loi ne nous protège pas suffisamment et si c'est aussi l'avis de l'Association du barreau canadien qui représente, je suppose, l'ensemble des conseillers juridiques du Canada, nous sommes convaincus que le Sénat devrait vérifier si la protection restreinte prévue dans cet article sert effectivement l'intérêt public.

À la page 5 de notre mémoire, nous avons proposé un libellé disant que l'actuaire doit agir de bonne foi. D'après les avocats que nous avons consultés, l'expression «agir de bonne foi» signifie agir avec compétence, sans intention de nuire, etc. Vos propres conseillers juridiques sont capables, j'en suis sûr, de vous donner la signification exacte de ces termes.

Nous n'essayons pas de nous protéger contre l'incompétence ou contre d'autres erreurs. Par contre, nous ne trouvons pas raisonnable de devoir risquer notre emploi pour servir l'intérêt public, de nous exposer à des poursuites en justice et de risquer de devoir hypothéquer notre maison ou de devoir faire d'autres dépenses pour nous défendre.

Il ne s'agit pas là d'une situation hypothétique. Il y a un exemple qui prouve bien que c'est un danger bien réel; il s'agit de l'affaire du Standard Trust. Un cadre important de cette société — je crois qu'il s'agit du trésorier, mais je n'en suis pas sûr — savait qu'elle n'observait pas les règles de prudence établies par le Bureau du surintendant des institutions financières. Ce cadre a exposé la situation, telle qu'elle était, au BSIF qui est tombé sur le dos de la société. À ce moment-là, la Société d'assurance-dépôts du Canada avait déjà subi, bien sûr, de lourdes pertes.

[Text]

We also understand that the shareholders have launched a suit against this person on the basis that his going to OSFI to inform them of the situation damaged the commercial interests of the company. Whether he is found guilty or whether he is found innocent in this suit, he is going to have put up a lot of money to defend himself. We question whether it is good public policy to force an individual who is acting under the directive of Parliament to not only risk his job but to risk his personal assets when he is acting competently and in good faith. I think I have made my point on that particular issue.

With respect to demutualization, we have put in an appendix to the brief. We have very serious concerns about the initial proposal which was put forth about demutualization. We understand from discussions with the officials that most of our concerns have been recognized. However, as members will be aware, there are no regulations with which to verify that our concerns have been recognized. There were changes made to the act to give initial enabling powers to set regulations, and in general we think that all of the changes that were made in the House of Commons committee were forward looking. We support all of those changes. However, let me point out a couple of concerns we have. One is the proposal that, if full demutualization takes place, there would be an immediate cash distribution to the policyholders, and that there would be a waiting period until an injection of capital took place. Senators should be aware that in almost all cases demutualization is being done because there is a severe capital shortage in the company. Indeed, most recent demutualizations throughout the world are being done because the companies are under financial difficulty, including the current one which is under way with the Equitable of New York, which is the third largest insurer in the States, controlling something like \$125 billion in assets.

To insist that the demutualization take place first and that cash be distributed from the company at the time it is demutualized, and that then there be a waiting period before a partner is found, is just not sensible in the case of a company under financial stress. We understand that there will be sections in the regulations which provide for waiving tests, and things like this, when there is a financial emergency or when there is something in the interests of the financial system in Canada; and we accept that those representations by the Department of Finance have been made in good faith.

However, the point at which to deal with the problem is not at the point of crisis but before it gets to a crisis, and some of the proposals in the regulations which remain will, I believe, seriously impede the ability of a company which needs to get capital to get it before it reaches the point of financial crisis. I refer particularly to the proposal that the maximum ownership in a demutualized company be 10 per cent, and furthermore that that 10 per cent apply not only domestically but also under the 10-25 rule for foreign injections of capital.

Canadian companies are reasonably well capitalized right now. American companies, by and large, are substantially weaker and they qualify as domestic companies for purposes of this act. The companies that are well capitalized throughout

[Traduction]

Il paraît également que les actionnaires ont fait un procès à cette personne sous prétexte que le fait qu'elle ait mis le BSIF au courant de la situation a nui aux intérêts de la société. Qu'il soit jugé coupable ou innocent à la suite de ce procès, cet homme va devoir dépenser beaucoup d'argent pour se défendre. Nous doutons de la validité du principe qui consiste à forcer une personne qui suit les directives du Parlement non seulement de risquer son emploi mais aussi ses biens personnels en agissant pourtant de bonne foi et avec compétence. Voilà ce que j'avais à dire à ce sujet.

Nous avons ajouté une annexe portant sur la démutualisation à notre mémoire. Les mesures qui ont été proposées initialement à cet égard nous préoccupent beaucoup. Nous nous rendons compte, à la suite des entretiens que nous avons eus avec eux, que les fonctionnaires ont reconnu la plupart de ces difficultés. Par contre, et les députés le savent, il n'y a pas de règlements qui nous permettent d'être sûrs que l'on a tenu compte de nos doléances. Certaines modifications ont été apportées au projet de la loi par le comité de la Chambre pour octroyer le pouvoir d'établir des règlements et nous les trouvons utiles. Nous approuvons tous les changements qui ont été faits. J'ai toutefois deux problèmes à signaler. Le premier, c'est qu'en cas de démutualisation complète, l'on distribuerait immédiatement de l'argent aux souscripteurs et il faudrait attendre un certain délai pour pouvoir injecter des capitaux. Je tiens à signaler aux sénateurs que, dans presque tous les cas, on procède à la démutualisation parce que la société a un besoin aigu de capitaux. On en a en tout récemment des exemples à l'étranger. Il y a notamment le cas de l'Equitable, de New York, qui est la troisième compagnie d'assurance des États-Unis en importance, et qui gère des actifs de l'ordre de 125 milliards de dollars: elle est en train d'être démutualisée parce qu'elle connaît de graves difficultés financières.

Il n'est vraiment pas raisonnable de procéder d'abord à la démutualisation et de distribuer l'argent de la compagnie au cours de ce processus, puis d'attendre un certain délai pour trouver un partenaire quand une société se trouve dans une situation financière précaire. Nous savons que certaines dispenses ainsi que d'autres modalités seront prévues dans les règlements pour les cas d'urgence ou lorsqu'il s'agit de protéger les intérêts du système financier canadien, et nous croyons que ces instances ont été faites de bonne foi par les milieux financiers.

Il ne faut toutefois pas attendre d'être dans le pétrin pour s'attaquer aux problèmes; il faut agir avant que la situation ne devienne critique. Pourtant, certaines des règles qui subsistent mettent à mon avis de sérieux bâtons dans les roues d'une société qui a besoin de capitaux et qui doit les trouver avant d'être au bord du gouffre. Je pense principalement au fait qu'une personne ou une compagnie ne peut pas détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une société démutualisée et que cela ne s'applique pas uniquement à l'intérieur du pays mais aussi aux injections de capitaux étrangers à cause de la règle des 10 et 25 p. 100.

Les sociétés canadiennes sont assez bien capitalisées pour le moment. D'une façon générale, la position des sociétés américaines est beaucoup plus faible et elles sont pourtant considérées comme des sociétés canadiennes dans le contexte de cette

[Text]

the world are from offshore, from outside Canada and the United States. It is my opinion that they would be highly unlikely to want to come in with significant injections of capital if they were restricted to 10 per cent.

I understand the reasons behind the 10-25 rule. I also think we should recognize that in the particular case of a mutual company reorganization, which the CIA supports and which we support and in believe should be the model for Canadian demutualizations in the future—in this type of demutualization the policyholders retain control of the company. They continue to control 50 or 51 per cent of the company, and they seek outside equity. Given that broad-based ownership, and given that 51 per cent control by Canadians, we do not believe that there should be a 10 per cent ownership restriction on outside capital that comes in.

None of the rescues that have taken place in the United States would have been possible had that 10 per cent ownership restriction been there. I am sure there is going to be a clause in the regulation which says the minister can waive it, but you and I know that until you get to a crisis situation it is difficult for the minister to justify waiving it. In fact, the very existence of the clause may preclude someone from coming in and negotiating seriously.

There is another issue which I think is also important. In these four bills what we see is the rationalization of the Canadian financial system. We are bringing the banks, trust companies, the insurance companies, and the credit unions closer together and ultimately, I expect within a decade, we will have something close to a single financial services act.

There is another trend taking place worldwide right now, and that's globalization. Globalization means that companies are forming strategic alliances or interweaving ownerships in order to form large groups to compete on a worldwide basis, groups which might have minimum assets of \$100 billion or more. We know that companies are interested in investing in Canadian mutual companies which are reorganized, but we are pretty sure they are not interested in investing at the 10 per cent level.

I know that the Senate has had a significant amount of controversy about the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Let me point out that Canada has a trade surplus in life insurance. It is an area of our expertise. Indeed, I have learned in my talks with life insurers in Europe and Asia that Canada would be preferred to the United States as a place of entry into North America, because the U.S. has a history of taking retaliatory actions against other countries. Indeed, there is a bill before the House of Representatives right now, the Broseau-Galbryant amendment, which would be very restrictive on foreign investment in financial institutions in the United States. However, if a foreign company joins up with a Canadian company, and the Canadian company maintains 51 per cent control, then that company under the FTA is treated as a Canadian company and has all of the privileges and rights granted to Canadian companies under the Canada-U.S. FTA.

[Traduction]

mesure législative. Les sociétés qui sont bien capitalisées sont des sociétés étrangères, des sociétés d'autres pays que le Canada et les États-Unis. À mon avis, les chances qu'elles soient disposées à injecter des capitaux considérables sont plutôt minces si elles ne peuvent détenir que 10 p. 100 des actions.

Je comprends le raisonnement qui est à la base de cette règle des 10 et 25 p. 100. Il faut admettre que dans le cas de la réorganisation d'une société mutuelle — et l'Institut canadien des actuaires appuie ce principe et nous croyons même qu'il devrait servir de modèle de démutualisation — les souscripteurs conservent une part majoritaire. Ils conservent 50 ou 51 p. 100 des actions de la société et ils essaient de trouver des capitaux à l'extérieur. Compte tenu du fait que 51 p. 100 des actions sont détenues par des Canadiens, nous ne jugeons pas utile de limiter à 10 p. 100 la part à laquelle un investisseur étranger a droit.

Aucune des opérations de sauvetage effectuées aux États-Unis n'aurait été possible si une telle restriction avait été en vigueur dans ce pays. Je suis certain que l'on insérera dans le règlement une clause qui permettra au ministre d'accorder des dispenses. Par contre, vous le savez aussi bien que moi, le ministre peut difficilement justifier l'octroi d'une dispense tant que la situation n'est pas critique. Cette possibilité risque en fait de fausser les négociations.

J'ai une autre remarque importante à faire. Ces quatre projets de loi visent à rationaliser le système financier canadien. Nous sommes en train d'essayer d'uniformiser la réglementation sur les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les coopératives de crédit et je pense que d'ici une dizaine d'années, tous les services financiers seront pratiquement régis par une seule loi.

Il y a une autre tendance qui se dessine actuellement dans le monde, la tendance à la mondialisation. Les sociétés forment des alliances stratégiques ou elles achètent une participation dans d'autres pour former des groupes importants qui sont compétitifs à l'échelle mondiale, des groupes dont les actifs se chiffrent au bas mot à 100 milliards de dollars. Nous savons que cela intéresse certaines sociétés d'investir dans des sociétés mutuelles canadiennes qui sont en voie de réorganisation, mais nous sommes convaincus que cela ne les intéresse pas de ne posséder que 10 p. 100 de leurs actions.

Je sais que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a suscité beaucoup de remous au Sénat. Je vous signale qu'il existe au Canada un excédent commercial dans le domaine des assurances-vie. C'est un secteur où nous excellons. J'ai en fait constaté à la suite des entretiens que j'ai eus avec les représentants de compagnies d'assurance-vie européennes et asiatiques que l'on préfère passer par le Canada que par les États-Unis pour avoir accès au marché nord-américain, parce que les États-Unis ont la réputation d'exercer des représailles sur les autres pays. Il existe actuellement un bill, le bill Broseau-Galbryant, qui limiterait considérablement les investissements étrangers dans les institutions financières américaines. Par contre, si une société étrangère investit dans une société canadienne et si la société canadienne garde 51 p. 100 des actions, aux termes de l'Accord de libre-échange, les sociétés américaines sont considérées comme des entreprises canadiennes.

[Text]

There are a number of foreign companies that would like to move capital into Canada to establish Canada as their base of operations in North America. This 10 per cent requirement will inhibit this. I believe that these alliances are going to be formed over the next two or three years, and that we may well miss the boat. The alliances might be established with U.S. partners rather than Canadian partners and we might be facing a shrinking global position in an area where we have an important advantage, one of the few areas where we have an important advantage over Americans in terms of excellence.

I raise this issue because I know that Finance does not want to move on the 10 per cent issue, but there are real strategic issues involved when you deal with the mutual reorganization concept.

The third issue I would like to raise was dealt with superficially or partially in our report. The Finance Committee responded adequately to our concerns, but I believe you had testimony this morning that there was a technical error in drafting clause 461. This is the clause which allows for a percentage of the dividends paid to policyholders out of the participating funds to be paid to the shareholders account.

First of all, I would like to emphasize, as I did in the House, that the Canadian Institute of Actuaries has no view as to what the appropriate percentage limits should be. We think that is a policy question and the Senate or the government or the House of Commons can decide what are the appropriate levels. However, we do feel that the current system is defective and works to the detriment of the Canadian financial industry; that is, the current system provides that when you pass certain asset thresholds your total amount drawable decreases quite rapidly and in stages. You are faced with a situation where, if you are close to \$250 million of assets and you sell a little more, the amount you can draw drops abruptly. The same things is true at shoals of \$500 million and \$1 billion.

We think that this system is defective. It leads to company planning to avoid growth, which is ridiculous. We believe that the likely effect of this bill will be a consolidation of the insurance industry. The big players will remain capable of competing as full service organizations, and the small players will have to remain as niche players. However, the medium-sized company is going to have a very difficult row to hoe under the revised structure. We expect that this will lead to a series of mergers and amalgamations which, in general, should benefit the Canadian industry because we would have stronger companies with larger critical masses. However, we point out that the existing legislation would have the effect that if several small companies merged and their assets went over the threshold, instead of having one stronger company you could have one weaker company because the amount available to the shareholders to build the capital for future business could decrease. Therefore, while we express no view as to the percentages that are used in the amendment, we believe the amendment

[Traduction]

nes et elles jouissent de tous les privilèges et de tous les droits qui sont accordés aux sociétés canadiennes.

Il y a des compagnies étrangères qui voudraient investir des capitaux au Canada afin d'y établir leur base d'opérations en Amérique du Nord. Cette limite de 10 p. 100 constituera un obstacle majeur. D'après moi, ces alliances se formeront au cours des deux ou trois prochaines années et nous risquons de rater le coche. Les entreprises étrangères concluront peut-être des alliances avec des sociétés américaines au lieu de choisir des partenaires canadiens et nous risquons de perdre notre position mondiale privilégiée dans un secteur où nous excellons, dans un des rares où nous sommes nettement supérieurs aux Américains.

J'en parle parce que je sais que le ministère des Finances ne veut pas y changer quoi que ce soit, alors que la réorganisation des sociétés mutuelles pose certaines difficultés d'ordre stratégique.

Le troisième problème dont je voudrais vous entretenir a été exposé superficiellement ou en partie dans notre rapport et le Comité des finances en a tenu compte. Je pense toutefois qu'un témoin vous a signalé ce matin que l'article 461 présente un vice de forme. Il s'agit de l'article qui permet de verser au compte des actionnaires un certain pourcentage des dividendes qui sont payés aux souscripteurs à même le compte de participation.

Je tiens tout d'abord à signaler, comme je l'ai fait à la Chambre, que l'Institut canadien des actuaires ne sait pas quel plafond serait souhaitable. Nous trouvons que cette question relève de la politique et que c'est à vous, au gouvernement ou à la Chambre de décider quelles sont les limites appropriées. Nous sommes toutefois convaincus que le système actuel est imparfait et qu'il n'est pas favorable aux institutions financières canadiennes. En effet, passé une certaine limite, le montant total des éléments d'actif que l'on peut retirer diminue rapidement et progressivement; ainsi, si l'on a un actif de 250 millions de dollars et que les chiffres des ventes sont légèrement supérieurs, la somme que l'on peut tirer diminue très rapidement. C'est la même chose lorsque l'actif atteint 500 millions ou un milliard de dollars.

D'après nous, ce n'est pas un bon système. Il incite les entreprises à éviter volontairement de prendre de l'expansion, ce qui est ridicule. Ce projet de loi provoquera vraisemblablement des fusions de compagnies dans le secteur des assurances. Les grosses compagnies pourront rester concurrentielles tout en continuant à offrir toute la gamme des services et les petites resteront spécialisées. Par contre, les entreprises moyennes auront beaucoup de difficulté à survivre dans ce nouveau cadre et nous pensons qu'il y aura toute une série de fusions qui devraient être intéressantes pour ce secteur au Canada parce que nous aurions des compagnies plus solides dont la masse critique est moins importante. Nous tenons par contre à signaler qu'aux termes de la législation actuelle, si plusieurs petites compagnies fusionnaient et que leurs actifs dépassaient la limite, au lieu d'obtenir une compagnie plus solide, on en aurait une plus faible, car les actionnaires disposeraient probablement de moins d'argent pour augmenter le capital en prévision de l'avenir. Par conséquent, alors que nous n'exprimons

[Text]

deserves support in concept because it removes anomalies under the current act and because it will make life fairer under the new regime.

Senators were asking questions of the CLHIA about *pari passu* debt. The CIA has some reservations about this in the current context. Let me explain what they are. We do not object to *pari passu* debt, per se, because we think that companies ought to be able to borrow money on advantageous terms. However, if the money is to rank equally with the policyholders, then the current capital structure which has been set up, the risk-related capital structure, the so-called MCCR, Minimum Continuing Capital Surplus Requirement, is inadequate. If you bring in capital, if it counts as capital which ranks equally with the policyholders, then you have changed the nature of the ranking of the capital, and obviously you need more capital than you would otherwise need. So either you disregard it from capital or you have to come up with increased percentages for the other types of capital.

If you disregard it from capital, that itself does not mean that the proposed MCCR is still adequate, because you have additional liabilities which have to be recognized in order to give the same degree of protection to the policyholders. Therefore, our suggestion is that if there is a disposition to grant the power of *pari passu* borrowing, it should only be done on the condition that a substantial increase of the minimum continuing capital and surplus requirements be made, that is, the risk-related capital requirements reflecting the obligations of the company. In the absence of such a strengthening of the required capital of the company, the Canadian Institute of Actuaries would oppose *pari passu* borrowing because we feel it would substantially weaken the protection afforded to the policyholders.

Finally, with respect to the MCCR itself and certain other areas under the bill, but particularly with respect to the MCCR, the bill provides that the Superintendent of Financial Institutions may stipulate what the risk-related capital of the companies is. The CLHIA has had a proposal on the table now for a couple of years. The Superintendent of Financial Institutions has had a stricter proposal on the table for a couple of years. I believe the last letter from OSFI was dated around August of last year.

In general, the CIA leans towards the Superintendent's position as opposed to the industry's position; that is, we believe that the types of tier-2 capital that the industry recommends form part of the capital base are better not considered as part of the capital base in order to give adequate protection.

We favour, in general, the superintendent's proposal. However, it is just a proposal. We have no certainty. And companies are reaching the point where they need to know by the year-end what their risk-related capital requirements are going to be. This is even more important if there is going to be an extension of borrowing power such as the *pari passu* proposal.

We are now six weeks from the end of the year. Companies have to be able to establish and make plans to meet these capi-

[Traduction]

aucune opinion au sujet des pourcentages mentionnés dans l'amendement, nous croyons qu'il mérite notre appui en principe parce qu'il fait disparaître certaines anomalies qui existent actuellement dans le projet de loi et parce qu'il rendra le nouveau régime plus équitable.

Les sénateurs ont posé des questions à l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes au sujet de la clause de *pari passu*. L'ICA a certaines réserves à faire à ce sujet dans le contexte actuel. Je vais vous les expliquer. Nous n'avons rien contre la clause de *pari passu* en soi, parce que nous trouvons que les compagnies doivent pouvoir emprunter de l'argent à des conditions avantageuses. Par contre, si l'on veut que l'argent confère un rang égal à celui des souscripteurs, la structure actuelle de capital — le capital de risque, l'excédent de capital minimum requis en permanence — ne suffit pas. En mettant les apports de capitaux sur le même pied que le capital des souscripteurs, on change la nature et la catégorie du capital et il en faut par conséquent davantage qu'autrement. Donc, il ne faut pas les considérer comme du capital ou bien il faut augmenter les pourcentages pour les autres types de capital.

Si on ne les considère pas comme faisant partie du capital, cela ne veut pas dire que l'excédent de capital minimum requis en permanence demeure suffisant, parce qu'il y a des dettes supplémentaires dont il faut tenir compte pour accorder le même degré de protection aux souscripteurs. Par conséquent, nous sommes disposés à accepter la clause de *pari passu* à la seule condition que l'on augmente fortement l'excédent de capital minimum requis en permanence, c'est-à-dire le capital de risque requis, en fonction des obligations de la compagnie, sans quoi l'Institut canadien des actuaires s'oppose à une telle clause parce qu'il trouve qu'elle ferait diminuer considérablement le degré de protection offert aux souscripteurs.

Enfin, en ce qui concerne principalement l'excédent de capital minimum requis en permanence, et aussi dans certaines autres dispositions, le projet de loi dit que le surintendant des institutions financières peut préciser le montant du capital de risque des compagnies. L'ACCAP a une proposition qui remonte déjà à deux ans. Le surintendant des institutions financières en a une plus stricte depuis deux ans également. Je crois que la dernière lettre du BSIF remonte au mois d'août de l'année dernière.

D'une façon générale, l'ICA penche plutôt en faveur de la proposition du surintendant que de celle de l'industrie. Nous croyons en effet que pour assurer une protection suffisante, il est préférable de ne pas considérer que les types de capital de catégorie 2 font partie du capital de base.

Nous avons donc tendance à préférer la proposition du surintendant. Ce n'est toutefois qu'un projet. Nous n'avons aucune certitude. Pourtant, il faudra que les compagnies sachent d'ici la fin de l'année, quel sera le capital de risque requis. C'est encore plus important si l'on veut augmenter le pouvoir d'emprunt, notamment avec la clause de *pari passu*.

Il nous reste six semaines avant d'arriver à la fin de l'année et les sociétés d'assurance doivent s'arranger pour se confor-

[Text]

tal standards at the beginning of the year. We feel it is urgent that OSFI, or the Finance Department or whoever the powers-that-be are, come out with a definitive decision on what is the risk-related capital that insurers have to build up, because we understand that some of the member institutions of the CLHIA, for which some of our fellow evaluation actuaries work, are very close to the line, depending on what the capital requirements are. They need time to react. Therefore, honourable senators, we feel that if you can exercise any moral suasion on the government whatsoever in order to make certain what these capital requirements are, it would be welcomed by all players in the process.

I believe that finishes my opening statement.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. McCrossan. I wonder if I might raise a couple of questions. Do you have a copy of your brief to the House of Commons? You pointed out in your opening comments that some of these issues were taken care of. I am not asking you to go through the brief except to tell us which ones have not yet been resolved to your satisfaction?

Mr. McCrossan: Basically the ones that I indicated. The others were basically settled to our satisfaction. The definition of an actuary has been done. The auditor's reliance on the appointed actuary was done. The requirement for a report by appointed actuary was done. Accepted actuarial practice, which is something we would have liked because it conforms with our language, was not done but, quite frankly, it is not critical.

The forward look, essentially our amendment was not accepted but we understand from the superintendent that the intent of the regulations will be to accept it. So the fact that it is not in the law does not concern us too much.

Qualified privilege, I dealt with at length. It was one which was not required.

Policy item number 10 was not dealt with. I might just elaborate on that. Entirely new responsibilities are imposed on the actuary under the act with respect to fairness of treatment of participating policyholders. There is a provision that the company establish a formal written dividend policy. There is a provision that the actuary certify that the policy is being followed. There is a provision that the actuary certify that the division of expenses, the division of income, and the division of taxes are all fair. The whole thrust of the bill is to ensure that the par policyholders are treated fairly. What we pointed out in item 10 is that there is no requirement that the dividend policy itself be fair.

We just certify that all the elements of it, the little pieces, are fair, and that it is applied, but there is no requirement that the policy itself be fair. We think that that should have formed part of the act. It was the view of the Finance Department that it was up to the board to decide whatever the dividend policy was and that they need not impose a fairness condition, even

[Traduction]

mer à ces exigences au début de l'année prochaine. Le BSIF, ou le ministère des Finances, ou l'autorité responsable, doit prendre de toute urgence une décision définitive au sujet du montant du capital de risque. Certaines des institutions affiliées à l'ACCAP, pour lesquelles certains collègues travaillent, ont presque atteint la limite, selon le capital qui sera requis. Il faut leur laisser le temps nécessaire pour réagir. Honorables sénateurs, nous pensons par conséquent que si vous pouviez user de votre pouvoir de persuasion pour essayer d'inciter le gouvernement à préciser quel est le capital requis, tous les participants s'en réjouiraient.

Je pense que c'est tout.

Le vice-président: Merci, M. McCrossan. Je me demande si je peux poser deux questions. Avez-vous un exemplaire du mémoire que vous avez présenté à la Chambre et qui a été distribué au comité? Vous avez dit dans votre exposé que l'on était en train de régler certains problèmes. Je ne vous demande pas de passer le mémoire en revue, je vous demande tout simplement de nous dire quels sont les problèmes qui, d'après vous, n'ont pas encore été réglés de façon satisfaisante?

M. McCrossan: Il s'agit en gros des problèmes que j'ai mentionnés. Les autres ont été généralement réglés de manière satisfaisante. Le terme actuariaire a été défini. Le vérificateur doit compter sur l'actuaire qui a été nommé. Il est nécessaire d'obtenir un rapport de l'actuaire qui a été nommé. Par contre, on n'a pas adopté les normes actuarielles courantes alors que nous l'aurions souhaité, du fait qu'elles nous sont familières, mais je dois avouer franchement que ce n'est pas d'une importance critique.

Notre amendement concernant l'examen préliminaire n'a pas été accepté, mais d'après ce qu'a dit le surintendant, on en tiendra compte dans les règlements. Par conséquent, le fait que cela ne se trouve pas dans le projet de loi ne nous préoccupe pas beaucoup.

J'ai longuement parlé de la question de l'immunité relative. Nous aurions pu nous passer de cette disposition.

Par contre, il y a le problème décrit au dixième point qui n'a pas été réglé. Je pourrais donc en parler plus en détail. Le projet de loi impose des responsabilités tout à fait nouvelles aux actuaires pour s'assurer que les souscripteurs avec participation soient traités avec justice. Il y a une disposition qui oblige la compagnie à adopter une politique de dividendes officielle, couchée par écrit. L'actuaire doit certifier que cette politique est appliquée. Il y a aussi une disposition qui précise que l'actuaire doit certifier que la répartition des dépenses, des revenus et des taxes est faite équitablement. Ce projet de loi vise à s'assurer que les souscripteurs avec participation ne soient pas lésés. Ce que nous avons signalé au dixième point de notre mémoire, c'est que le projet de loi ne précise pas que la politique de dividendes proprement dite doit être équitable.

Nous devons seulement certifier que tous les éléments de cette politique, que les petits éléments sont justes et qu'elle est appliquée, mais l'on n'exige pas que la politique proprement dite soit équitable. Il aurait fallu le préciser. Le ministère des Finances trouve qu'il incombe au conseil d'administration d'adopter la politique de dividendes qu'il veut et qu'il ne faut

[Text]

though at every level below that they have imposed a fairness test.

With respect to transfers to shareholders, they were effectively dealt with in the committee. With respect to financial position and financial condition, they were dealt with by government amendments. With respect to provincial companies, I believe they were dealt with. Number 17 was not critical to us and obviously non-actuarial matters were not critical to us either. So essentially all of our major concerns, with the exception of the fairness of the dividend policy and the qualified privilege in the main brief were dealt with either by the government or by the committee.

The Deputy Chairman: One of the witnesses we had this morning, it may have been Mr. Le Pan, suggested that demutualization has come a long way in the last little while. Other than the two points you raised related to *pari passu* debt and risk-related capital and the 10 per cent rule, are you comfortable with where the regulations will leave us on demutualization?

Mr. McCrossan: I have had extensive conversations with the department about their current thinking on demutualization, and I believe that those proposals will serve the country well with the one exception that I mentioned, which was the 10 per cent ownership restriction on the mutual management reorganization.

Senator Sylvain: You said some very nice things about the insurance business being one of Canada's jewels in the financial world and that it has been highly praised in various countries you visited.

Mr. McCrossan: I am not sure the industry was praised, sir, it was the bill and the approach to regulation. However, our industry has a very high reputation.

Senator Sylvain: You also mentioned the issue of the percentage of ownership in a company. You said it is limited to 10 per cent now, I believe.

Mr. McCrossan: In the demutualization proposal, which was released at the time of the bill in the form of a press release, there was a requirement that a formally mutual company have a maximum of 10 per cent ownership. I am unaware of any resolution of that issue which removes that restriction.

Senator Sylvain: You indicated that the restriction on the percentage of ownership was a barrier to expansion of some of our Canadian companies into different fields.

Mr. McCrossan: No, the same field.

Senator Sylvain: You said being in a Canadian insurance company would be an entry into North America.

Mr. McCrossan: Yes, that is correct.

Senator Sylvain: Well that is the foreign field I was thinking about. You did not indicate how high that percentage might go. Have you any particular views on what percentage of a

[Traduction]

pas exiger que celle-ci soit équitable, même si cette exigence a été appliquée à toutes les étapes inférieures.

Quant aux transferts aux actionnaires, la question a été réglée de façon satisfaisante en comité. En ce qui concerne la situation financière des compagnies, le gouvernement a présenté les amendements nécessaires. Je crois aussi que le problème des compagnies provinciales a été réglé. Nous n'attachions pas une importance capitale au dix-septième point ni aux questions non actuarielles, cela va de soi. Par conséquent, tous les principaux problèmes que nous avons signalés dans notre mémoire principal, à l'exception de la question d'une politique de dividendes équitable et de l'immunité relative, ont été réglés par le gouvernement ou par le comité.

Le vice-président: Un des témoins qui est venu ce matin, et je crois qu'il s'agissait de M. Le Pan, a dit que l'on avait fait dernièrement des progrès considérables au point de vue de la démutualisation; je crois que c'est ce qu'il a dit. Les deux objections que vous avez faites au sujet de la clause de *pari passu* et du capital de risque ainsi que de la règle des 10 p. 100 mises à part, êtes-vous satisfait des résultats qu'auront les règlements sur le plan de la démutualisation?

M. McCrossan: J'ai eu de longues conversations avec le ministère qui m'ont permis de comprendre comment il conçoit la démutualisation et je pense que ces propositions seront intéressantes, à l'exception de la restriction de la propriété à 10 p. 100 des actions dans le cadre de la réorganisation d'une société mutuelle.

Le sénateur Sylvain: Vous avez fait les louanges du secteur des assurances en disant que c'était un des fleurons du système financier canadien et vous avez précisé qu'il faisait l'éloge dans divers pays où vous êtes allé.

M. McCrossan: Je ne suis pas certain que c'est du secteur lui-même qu'il s'agissait, monsieur; on a plutôt vanté les mérites du projet de loi et de l'approche adoptée dans le domaine de la réglementation. Je signale toutefois que nos sociétés d'assurance ont une excellente réputation.

Le sénateur Sylvain: Vous avez également parlé du taux de propriété dans une compagnie. Vous avez dit qu'il était limité à 10 p. 100, si je ne me trompe.

M. McCrossan: Dans le projet de démutualisation qui a été annoncé par un communiqué de presse au moment où le projet de loi a été présenté, on disait que le taux de propriété dans une ancienne société mutuelle se limite à 10 p. 100. Cette restriction n'a pas été supprimée, à ce que je sache.

Le sénateur Sylvain: Vous avez dit que cette restriction empêchait certaines de nos sociétés canadiennes de prendre de l'expansion dans d'autres secteurs.

M. McCrossan: Non, j'ai dit dans le même secteur.

Le sénateur Sylvain: Vous avez dit que le fait d'avoir des intérêts dans une société d'assurance canadienne créerait une ouverture sur le marché nord-américain.

M. McCrossan: Oui, c'est exact.

Le sénateur Sylvain: C'est à cela que je pensais. Vous n'avez pas dit jusqu'où pourrait aller ce pourcentage. Avez-vous une idée précise du pourcentage des intérêts d'une compagnie

[Text]

Canadian insurance company could be sold off to a foreign partner?

Mr. McCrossan: Under the mutual reorganization proposal where there is still a guaranteed 51 per cent Canadian control, I personally do not see the need for a restriction. However, if there is a restriction, the 25 per cent restriction that is in the current Trust Companies Act and in the Bank Act and in the Loan Companies Act, the aggregate restriction, would not cause a serious problem, but the 10 per cent individual investor restriction would cause a serious problem. So I think the industry could live with the 25 per cent restriction. They could form part of these global alliances under that basis. They certainly do not have to sell off half the firm. But I think that 10 per cent is too low to get the big players interested in entering North America through Canada.

Senator Sylvain: Since the life insurance industry is highly regarded because it has been well policed and has policed itself well, and its track record speaks for itself, should there be a change and 25 per cent be allowed of foreign partnership of one type or another, do you think that this might in any way reduce the confidence that one could have in the company, or can that be regulated?

Mr. McCrossan: Not at all. The current restrictions in the other financial institutions, as I understand them, restrict any individual to 10 per cent foreign ownership and an aggregate of 25 per cent foreign ownership. Americans, of course, are not foreigners for purposes of that test. In building these global alliances, though, my sense is that the 10 per cent restriction on an individual owner is neither necessary nor desirable as this globalization takes place.

Senator Sylvain: You do not see any danger in this as far as the way in which a company would form its credibility?

Mr. McCrossan: I see no danger in it whatsoever. Under the mutual reorganization proposal the participating policyholders must continue to control the company, so all that is at issue is a minority stakeholding. And if I can refer to a foreign example, maybe we are talking about something similar to a Japanese *keiretsu* where companies take ownership positions in each other and agree to work together in a global network but they do not take majority positions.

Senator Simard: In answering the acting chairman's question, I believe you said that all of your problems or suggestions had been dealt with except for two, and that on one of these two, lawyers, among others, would probably be coming to seek the same change.

Mr. McCrossan: Yes, I was given a copy of the brief prepared by the Canadian Bar Association. In their brief they have recommended changing "qualified privilege" to "absolute privilege". That actually goes beyond what we have requested but they point out that in their view, given the onus that is placed on the individuals to exercise this fiduciary responsibility

[Traduction]

d'assurance canadienne qui pourraient être vendus à un partenaire étranger?

M. McCrossan: Dans le contexte de la réorganisation des sociétés mutuelles, où une majorité canadienne de 51 p. 100 est assurée, je ne vois pas pour ma part la nécessité d'imposer une restriction. La restriction de 25 p. 100 qui est prévue dans la *Loi sur les sociétés de fiducie* ainsi que dans la *Loi sur les banques* et dans la *Loi sur les sociétés de prêt* ne causerait pas de gros problèmes; par contre, la limitation individuelle à 10 p. 100 découragerait les investisseurs. Je trouve donc que la limite de 25 p. 100 serait acceptable. Des alliances pourraient se former sur cette base. Il n'est pas nécessaire de vendre la moitié d'une compagnie. Je trouve par contre que le plafond de 10 p. 100 est trop bas pour inciter les grosses compagnies à investir au Canada dans le but d'avoir un accès au marché nord-américain.

Le sénateur Sylvain: Étant donné que les compagnies d'assurance-vie ont une très bonne réputation parce qu'elles ont été bien réglementées et qu'elles se sont imposées une discipline stricte — et les résultats le prouvent —, si l'on change les règles du jeu et que l'on permet à des partenaires étrangers quelconque de posséder 25 p. 100, croyez-vous que cela risque de saper la confiance que l'on peut avoir dans la compagnie ou que l'on pourrait établir certaines règles à cet égard?

M. McCrossan: Pas du tout. À ce que je peux voir, les restrictions qui sont imposées actuellement au niveau des autres institutions financières, prévoient une limite individuelle de 10 p. 100 et une limite globale de 25 p. 100 pour les sociétés étrangères. Les Américains ne sont pas considérés comme des étrangers, cela va de soi. Dans la formation de telles alliances, je trouve qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable de limiter la participation étrangère individuelle à 10 p. 100.

Le sénateur Sylvain: N'y voyez-vous pas le moindre danger pour la crédibilité d'une compagnie?

M. McCrossan: Je n'y vois absolument aucun danger. D'après le projet de réorganisation des sociétés mutuelles, les souscripteurs avec participation doivent continuer à détenir la majorité des actions si bien que la règle ne s'applique en fait de toute façon qu'à des actionnaires minoritaires. Si je peux me permettre de citer un exemple étranger, il s'agit en quelque sorte de quelque chose d'analogue à un *keiretsu* japonais où les compagnies acquièrent mutuellement des intérêts dans les autres et décident de collaborer sur le marché mondial, mais où elles ne prennent pas une part majoritaire.

Le sénateur Simard: Je vais répondre à la question du vice-président. Vous avez dit, je crois, que l'on a réglé tous les problèmes que vous avez signalés ou que l'on a tenu compte de toutes les suggestions que vous avez faites, à l'exception de deux et que dans un de ces deux cas, deux avocats préconisent vraisemblablement la même solution.

M. McCrossan: Oui, j'ai reçu un exemplaire du mémoire préparé par l'Association du barreau canadien. Celle-ci a recommandé de remplacer l'«immunité relative» par une «immunité absolue». Elle va en fait plus loin que nous, mais elle part du principe que c'est nécessaire, compte tenu de la responsabilité qui est confiée à ceux qui exercent ce rôle fidu-

[Text]

ity for the government, they should be given privilege. For example, and I know it is a different situation, under the act establishing OSFI itself all of the employees of OSFI are given absolute privilege. I think they are given privilege whether they act competently or incompetently. Well, I am not sure that we want privilege if we act incompetently; in fact, I am sure we do not. Nevertheless, the lawyers have recognized, I think, that the responsibility is so great that qualified privilege might not just be up to the level of protection given the onus that is placed and the financial risks that the actuary must take when he goes over the head of the board of directors to blow the whistle with the regulator.

Senator Simard: What about auditors?

Mr. McCrossan: It is exactly the same wording for auditors, and I believe the CICA's brief also raised the same concern about the limited nature of qualified privilege. Certainly in their discussions with us they raised concern about the nature of qualified privilege. But I do not have their brief in front of me and I cannot verify that it made it into their final brief.

Senator Simard: These recommendations have been public for some time. Do you feel you gained support from your client institutions?

Mr. McCrossan: Yes. Actually it is quite interesting. I think it is fair to say that when this proposal first surfaced, the CLHIA, representing the life insurance industry, had considerable reservations about it. They formed a special task force consisting of six chief executive officers, I think it was, who studied the issue and produced a report saying they supported the concept of the appointed actuary and going over the head of the board. But they requested that there be a step-by-step process whereby the appointed actuary would first go to the president and the CEO and then to the board, if it was not resolved, and then to the superintendent if it was still not resolved. Whereas, as far as the auditor is concerned I believe everything takes place simultaneously. Once you determine it you immediately fire off a letter to the president, the board and the superintendent. That is because the auditor comes in once a year and takes a look and if he discovers a serious situation he does it all at once. The actuary typically keeps contact with the company on an ongoing basis, so when he or she sees a serious situation developing there is often time to correct it.

The wording under our section is that when you see a situation which is materially adverse and which requires rectification, you notify the president and the chief executive officer. I stand to be corrected, but I believe that the CLHIA supports that position. In addition, the Insurance Bureau of Canada, representing the property and casualty companies, has also written to the minister supporting the provision.

Senator Simard: What has the government response been? Why has it not granted you—

[Traduction]

cière pour le compte du gouvernement. Par exemple, et je sais qu'il s'agit d'une situation différente, la Loi sur le BSIF confère l'immunité absolue aux employés de ce bureau. Je crois qu'ils ont cette immunité qu'ils fassent preuve de compétence ou non. Je ne pense pas que nous voulions jouir de ce privilège en cas d'incompétence. En réalité, je suis certain que ce n'est pas ce que nous voulons. Les avocats ont toutefois reconnu, je pense, que l'immunité relative n'accorde pas un degré de protection suffisant, compte tenu des responsabilités qu'ont les actuaires et des risques financiers qu'ils doivent prendre lorsqu'il s'agit de passer au-dessus du conseil d'administration et d'aller dénoncer la société à l'organisme de réglementation.

Le sénateur Simard: Et les vérificateurs?

M. McCrossan: Le libellé est absolument identique pour les vérificateurs. Je crois que dans son mémoire, l'ICCA a également signalé l'aspect restrictif de l'immunité relative. Au cours des discussions que nous avons eues avec lui, il a émis certains doutes au sujet de l'immunité relative. Je n'ai pas son mémoire sous les yeux et je ne peux pas vérifier s'il en a parlé dans la version finale.

Le sénateur Simard: Ces recommandations ont été publiées depuis un certain temps. Pensez-vous que vous avez l'appui des institutions qui forment votre clientèle?

M. McCrossan: Oui. C'est assez intéressant, en fait. Je crois que l'on peut affirmer que lorsque ce projet a été annoncé, l'ACCAP, qui représente les compagnies d'assurance-vie, avait beaucoup de réserves; elle a d'ailleurs créé un groupe d'étude spécial composé de six dirigeants — je crois que c'est six, mais on pourrait lui demander de le confirmer — qui a examiné la question et qui a publié un rapport préconisant que l'actuaire nommé passe au-dessus du conseil d'administration. Ce groupe d'étude a toutefois recommandé que l'on procède par étapes et que l'actuaire nommé en parle d'abord au président et au conseil de direction, puis au conseil d'administration, puis qu'il avertisse le surintendant si le problème n'était toujours pas résolu. En ce qui concerne les vérificateurs, je crois que tout se passe en même temps. Une fois le problème détecté, le vérificateur envoie immédiatement une lettre au président, au conseil d'administration et au surintendant. C'est nécessaire, parce que le vérificateur intervient une fois par an et quand il décèle un problème grave, il le signale immédiatement. L'actuaire, par contre, suit constamment la société et il reste en contact avec elle. Par conséquent, lorsqu'il ou elle décèle un gros problème, il est souvent encore temps de redresser la situation.

Ainsi, d'après le libellé que nous proposons, quand on décèle un problème financier à résoudre, on prévient le président et le responsable des finances. Que l'on me reprenne si je me trompe — et je n'hésite pas à demander à un représentant de l'ACCAP de m'interpeller devant le comité —, mais je crois que cette association approuve notre initiative. Par ailleurs, le Bureau d'assurance du Canada, qui représente les sociétés d'assurances multirisques a écrit au ministre pour dire qu'il l'appuyait.

Le sénateur Simard: Quelle a été la réaction du gouvernement? Pourquoi ne vous a-t-il pas accordé...

[Text]

Mr. McCrossan: The government response in the committee, which I believe is reported in the proceedings of the committee, was simply that it did not want to offer protection against someone who was acting incompetently. And our position is that we do not either. We thought our brief did not give protection to someone acting incompetently. We want protection for someone who is acting competently in good faith. Given that the Finance Department opposed extending qualified privilege at all, the Finance Committee was not prepared to listen. I must say that I find the intervention of the Canadian Bar Association to be more than appealing. We sought our own legal advice and they support the legal opinions that we have been given.

Senator MacDonald: Is it the intention of the CBA to recommend that the auditors be given absolute privilege?

Mr. McCrossan: Quite frankly, I read the part of their report that dealt with actuaries. I did not read the part that dealt with auditors. I can thumb through it but since you will be examining them tomorrow morning I suggest it would be more efficient to ask them whether they feel the two positions are similar.

Senator MacDonald: I asked a question this morning with regard to what used to be the dual audit of banks and the criticisms that the auditors came under in the collapse of the two banks that we were dealing with. I did not really get the answer I was looking for there. Would it not be natural for an appointed actuary to consult the auditors even though, as you have said, the auditors come in once a year?

Mr. McCrossan: Actually the act provides a three-way reporting mechanism: the actuary, the auditor, and the superintendent. Anything that the auditor finds he must report to the appointed actuary and to the superintendent, anything the actuary finds he must report to the auditor and the superintendent, and anything the superintendent does to change the asset values must be reported to the actuary and to the auditor. So there are provisions in the bill which require all three people to keep each other informed of significant actions.

Senator MacDonald: There is a difference between Sam Brown having to mortgage his house to defend himself and Peat Marwick having to do it. So who bells the CEO? Surely it is not the actuary alone. I do not think I would have that kind of guts. I would take the auditors in with me.

Mr. McCrossan: I did not bring it with me, senator, but I can bring for you the experience in the United Kingdom. The provision was brought in in 1973, which is 18 years ago. In those 18 years there have been 15 instances in which the actuary has invoked this requirement. In about half of the situations the actuary and the chief executive officer went in together, interestingly enough. And that occurred for two reasons. One, there was a foreign subsidiary where the foreign owners were not adequately protecting the British policyholders so the CEO and the appointed actuary went in together to

[Traduction]

M. McCrossan: Ce que le gouvernement a répondu en comité, et je crois que cette réponse est consignée, c'est qu'il ne tenait pas à protéger les incompetents. Nous autres non plus. Dans notre mémoire, nous ne préconisons de protéger des incompetents. Nous voulons seulement que ceux qui font preuve de compétence et qui agissent de bonne foi soient protégés. Comme le ministère des Finances a refusé purement et simplement d'accorder plus qu'une immunité relative, le Comité des finances n'était pas disposé à écouter. Je dois dire que je trouve l'intervention de l'Association du barreau canadien très intéressante. Nous avons consulté des avocats de notre côté et l'Association est d'accord avec ce qu'ils nous ont dit.

Le sénateur MacDonald: L'Association du barreau canadien a-t-elle l'intention de recommander d'accorder l'immunité absolue aux vérificateurs?

M. McCrossan: J'ai lu le passage de son rapport qui est consacré aux actuaires. Je n'ai pas lu le passage qui concerne les vérificateurs. Je peux toujours feuilleter son mémoire, mais puisque ses représentants viennent témoigner demain matin, il vaudrait mieux leur demander directement s'ils trouvent qu'il faut mettre les actuaires et les vérificateurs sur le même pied.

Le sénateur MacDonald: J'ai posé une question ce matin au sujet de la double vérification que l'on faisait dans les banques et des reproches qui ont été faits à l'endroit des vérificateurs dans le cas de la faillite des deux banques dont nous avons étudié le cas. Je n'ai pas vraiment obtenu la réponse que je cherchais. N'est-il pas naturel pour un actuaire nommé de consulter les vérificateurs, même si, comme vous l'avez signalé, ceux-ci n'interviennent qu'une fois par an?

M. McCrossan: La loi prévoit en réalité un mécanisme basé sur trois sortes de rapports, celui de l'actuaire, celui du vérificateur et celui du surintendant. Le vérificateur doit signaler toutes les anomalies à l'actuaire qui a été nommé ainsi qu'au surintendant, l'actuaire doit signaler tous les problèmes qu'il décèle au vérificateur et au surintendant et tout ce que fait le surintendant pour modifier la valeur des actifs doit être signalé à l'actuaire et au vérificateur. Ainsi, ce projet de loi contient des dispositions qui les obligent tous les trois à se tenir mutuellement au courant des initiatives importantes qu'ils prennent.

Le sénateur MacDonald: Lorsque c'est un particulier qui doit hypothéquer sa maison pour se défendre ou qu'il s'agit d'une société comme Peat Marwick, ce n'est pas la même chose. Qui alerte le président directeur général? L'actuaire ne va certainement pas le trouver tout seul. Je ne crois pas que j'aurais le courage de faire cela. Je ferais intervenir aussi les vérificateurs.

M. McCrossan: Je ne l'ai pas ici, monsieur le sénateur, mais je peux vous amener un document qui explique ce qui s'est fait au Royaume-Uni. Cette disposition a été adoptée en 1973, c'est-à-dire il y a 18 ans. Au cours de cette période, les actuaires ont dû l'invoquer dans 15 cas. Je signale que dans à peu près la moitié des cas, l'actuaire et le directeur général sont allés faire la déclaration ensemble, et cela pour deux raisons. Premièrement, il existait une filiale étrangère et les propriétaires étrangers ne protégeaient pas suffisamment les souscripteurs britanniques si bien que le directeur général et l'actuaire

[Text]

point out that they were not acting according to the act. This was not a case of the actuary going over the head of the CEO, it was a case where the foreign owners often paid less attention to the domestic law than domestic owners did. I think that is true here to a certain extent as well.

We have a large number of domestic companies. We also have a large number of foreign branches that operate, and I represent some of those foreign branches as their appointed actuary. In the case of a large American company that has a small amount of business in Canada, quite frankly it is a nuisance to keep track of all of the rules and regulations in Canada. They are more concerned with what happens in the States. So we have to stay on our toes to remind them that from time to time they are getting offside in Canada because we are a sovereign country and our job is to protect the Canadian policyholder. So by far the most frequent situation where the whistle has been blown has to do with foreign branch situations.

By the way, the government actuary in the U.K. prepared a summary for the use of the Commons Finance Committee on a dozen or so typical cases, and in the summary he indicated the type of circumstance that led to the whistle blowing and the action that took place. In all cases the policyholder interests were preserved and in some cases the companies were liquidated. But they were all caught early enough to protect 100 cents on the dollar of the policyholder interest. I could certainly make that summary available should you be interested.

The Deputy Chairman: That would be helpful.

Mr. McCrossan: I do not have it with me today but I could certainly get it sent up.

Senator Sylvain: In the matter of absolute protection for the actuary-cum-auditor in the case of a publicly traded company where the least suspicion of something going awry can quickly affect the stock of a company, in your experience does the degree of protection afforded the individual have any bearing on a leak? I was just thinking that someone who was absolutely protected might not be as circumspect about how much he spoke.

Mr. McCrossan: I do not think it has shown to be such in Europe where it has been in place. Any communication with OSFI is absolutely privileged. There is no right to freedom of information or anything like that. They do not have to tell anyone anything, and Superintendent Michael Mackenzie pointed out exactly that in this morning's paper. Even if a company is on the brink of failure he does not feel he has to tell depositors anything, and he has that protection under the act.

One has to act ethically inside the profession. It is interesting to note what has happened in the U.K. I might just point this out. There have been 15 instances in 18 years where this provision has been invoked. They are roughly double the size of our country. In one case the actuary of the company found

[Traduction]

nommé sont allés signaler ensemble que la société ne se conformait pas à la loi. Par conséquent, l'actuaire ne passait pas au-dessus du directeur général; les propriétaires étrangers s'étaient moins préoccupés de la loi britannique que les propriétaires du pays. Je pense que c'est ce qui se passe dans une certaine mesure ici aussi.

Il y a beaucoup de compagnies canadiennes. Il y a aussi beaucoup de filiales étrangères et il y en a que je représente à titre d'actuaire. Il faut reconnaître que pour une grosse société américaine qui ne fait pas beaucoup d'affaires au Canada, il n'est pas intéressant de suivre tous les règlements canadiens. Ce genre de société se préoccupe davantage des règlements américains. Nous devons par conséquent être sur nos gardes afin de rappeler de temps en temps à ces sociétés qu'elles enfreignent les règlements canadiens, parce que nous sommes un pays souverain et que nous devons protéger les souscripteurs canadiens. Par conséquent, dans la plupart des cas où il a fallu sonner l'alarme, ce sont des filiales étrangères qui étaient impliquées.

Soi dit en passant, l'actuaire du gouvernement du Royaume-Uni a préparé pour le Comité des finances de la Chambre des communes un petit document contenant une douzaine d'exemples typiques dans lequel il a précisé les circonstances qui l'avaient obligé à dénoncer la situation et les mesures qui avaient été prises; il y a peut-être décrit dix cas sur les 15 qui se sont produits. Dans tous les cas, les intérêts des souscripteurs ont été protégés et dans certains, on a procédé à la liquidation des compagnies concernées. Elles se sont toutefois toutes fait prendre suffisamment tôt pour que les souscripteurs puissent être protégés à 100 p. 100. Je pourrais vous procurer ce document si cela vous intéresse.

Le vice-président: Ce serait intéressant de le voir.

M. McCrossan: Je ne l'ai pas ici, mais je pourrais certainement vous le faire parvenir.

Le sénateur Sylvain: Ma question va dans le même sens. Pensez-vous que l'immunité absolue risque d'inciter l'actuaire, le vérificateur ou qui sais-je encore, à omettre de dénoncer une société dont les actions sont cotées en bourse, c'est-à-dire quand la moindre mauvaise rumeur risque de faire chuter ses actions? J'ai l'impression qu'une personne jouissant d'une protection absolue pourrait très bien hésiter à parler.

M. McCrossan: Je ne crois pas que cela ait été le cas dans les pays d'Europe où ce système est en vigueur. D'ailleurs, tous ceux qui font des révélations au BSIF jouissent d'une immunité totale. Il n'est pas question de droit à la liberté d'information ni de quoi que ce soit de ce genre. On n'est pas tenu de dire quoi que ce soit à quiconque et c'est précisément ce que le surintendant Michael Mackenzie a signalé dans une entrevue dont il a été question dans le journal ce matin. Même si une société est au bord de la faillite, il ne se sent pas obligé de dire quoi que ce soit aux déposants et il est protégé par la loi.

Il faut faire preuve d'une certaine éthique dans notre profession. Ce qui s'est passé au Royaume-Uni est intéressant. Je répète que cette disposition a été invoquée 15 fois en l'espace de 18 ans, soit à peu près deux fois plus souvent que dans notre pays. Dans un cas, l'actuaire de la société a constaté que

[Text]

out that there was a materially adverse situation which affected the solvency of the company. He took it to the board, tried to convince them and was unable to do so. Feeling he had no alternative, he resigned from the company rather than go to the superintendent. The profession itself charged him with professional misconduct and he was convicted in March of this year and his license to practise as an appointed actuary was removed. So there are severe professional sanctions if you do not exercise what is expected of you under the law.

Senator Thériault: I have been listening carefully to your submission. I am a long way from being an expert in this field but what you are suggesting seems to me to be so sensible that in fact the reverse may be true. If an actuary does not have protection it could cause him not to report these things.

Mr. McCrossan: Yes.

Senator Haidasz: Sir, you have dwelt on the need for greater protection for the actuary. Do you work for an insurance company?

Mr. McCrossan: I am a consulting actuary.

Senator Haidasz: Yes. What is there in this act that protects the consumer, the poor depositor, the guys in Standard Trust?

Mr. McCrossan: That is exactly the purpose of these clauses, sir. Under the previous sections of the act the actuary only gave an opinion at the end of the year that a company was solvent. He looked backwards. Under the new act the actuary must give a report in person to the board on the expected future financial condition of the company. No longer is it a matter of saying on December 31 that a company is solvent and that is it. The actuary must project forward for all companies that he expects them to remain healthy during the projection period. So the protection offered the consumer is substantially enhanced, but it is making those projections and finding out whether there is a future danger that causes the report to be issued to the superintendent.

So when I said in my opening statement that I believed that the failure of the three American companies this year, the multi-billion dollar companies, would have been prevented under this, I was absolutely serious. I think their policyholders would have been protected and would have received 100 cents on the dollar out of their company had they had these provisions in the United States.

Senator Haidasz: So with the passage of these bills do you think that the consumer will be adequately protected and that his investment will be truly guaranteed?

Mr. McCrossan: Well, a policyholder compensation fund was established which guarantees death benefits up to \$200,000 and deposits up to \$60,000, which is the same level as the banks. If you are talking about absolute protection, the answer is no. If we have a great depression—and I suspect there are some members who would at least make plausible the case that the government's policies might induce such a thing,

[Traduction]

celle-ci avait des problèmes qui compromettaient sa solvabilité. Il en a parlé au conseil d'administration qu'il a essayé de convaincre, mais en vain. Jugeant qu'il n'avait pas le choix, il a démissionné au lieu d'aller trouver le surintendant. Il a été accusé d'avoir commis un manquement à l'éthique professionnelle par les membres de sa profession et il a été condamné au mois de mars de cette année. Il a perdu le permis l'autorisant à pratiquer sa profession. On s'expose par conséquent à des sanctions professionnelles sévères quand on n'agit pas conformément aux dispositions prévues dans la loi.

Le sénateur Thériault: Je vous ai écouté très attentivement. Je suis loin d'être un expert dans ce domaine mais ce que vous dites semble être tellement sensé que je crois que l'inverse pourrait être vrai en réalité. Les actuaires pourraient avoir tendance à ne pas signaler ce genre de situation quand ils ne jouissent pas de la protection nécessaire.

M. McCrossan: Oui.

Le sénateur Haidasz: Monsieur, vous avez insisté sur la nécessité d'accorder une meilleure protection aux actuaires. Vous travaillez pour la société d'assurance.

M. McCrossan: Je suis un actuaire conseil.

Le sénateur Haidasz: Oui. Quelles sont dans ce projet de loi les dispositions qui protègent les consommateurs, les pauvres déposants, les clients du Standard Trust?

M. McCrossan: C'est précisément l'objectif visé par ces dispositions, monsieur. Aux termes des dispositions précédentes, l'actuaire se contentait de dire à la fin de l'année si la compagnie était à son avis solvable. Il se basait sur le passé. Aux termes de la nouvelle loi, l'actuaire doit faire en personne un rapport sur les perspectives financières de la compagnie au conseil d'administration. Il ne s'agit donc plus de dire seulement que la compagnie était solvable au 31 décembre; il faut dire que l'on prévoit que la situation financière de la compagnie demeurera saine au cours de la période couverte par les prévisions. Par conséquent, le consommateur jouit d'une bien meilleure protection, mais c'est quand on constate, en faisant ces prévisions, que la compagnie court un certain danger, qu'il faut en parler au surintendant.

Par conséquent, j'étais tout à fait sérieux quand j'ai dit au cours de mon exposé que dans le cas des trois sociétés américaines multimilliardaires qui ont sombré cette année, la faillite aurait pu être évitée si des dispositions de ce genre avaient existé. Les souscripteurs auraient été protégés et ils n'auraient absolument rien perdu si la loi américaine avait contenu des dispositions de ce genre.

Le sénateur Haidasz: Pensez-vous par conséquent que lorsque ces projets de loi auront été adoptés, les consommateurs seront suffisamment protégés et que leurs investissements seront véritablement garantis?

M. McCrossan: Il y a une caisse d'indemnisation des souscripteurs qui assure les prestations de décès à concurrence de 200 000 \$ et les dépôts à concurrence de 60 000 \$, comme dans le cas des banques. Quant à une protection absolue, cela n'existe pas. Nous n'offrons aucune protection contre certaines calamités comme une grande dépression — et je suppose que certains membres du comité pourraient fournir des explica-

[Text]

although I would have difficulty as a former government member accepting that thesis—obviously we are not offering protection against that sort of calamity. If the stock market were to fall by 60 or 70 or 80 per cent, which is not a great protection, companies are going to go insolvent. We are talking about reasonable expectations, and actuaries have to establish prudent provisions for adverse deviation. The minimum continuing capital and surplus requirements which Canada has developed though have the following effect: if you make riskier investments you must have more capital.

Let me give you an example. If you invest \$1 in the stock market under this proposed bill you must set aside 15 cents of capital immediately. In other words, you must make provision for a 15 per cent fall in the stock market. The same thing is true if you invest in a junk bond, 16 cents on the dollar. If you invest in real estate it is 15 cents on the dollar, and so on. In the American institutions there was no differential between investing in risky investments and investing in government bonds. Our legislation sets up risk-related capital so that in effect only the strongest companies can invest in risky investments. If you are a weak company you are restricted to investing in strong investments. Those types of provisions are why our legislation is being looked at throughout the world, because they avoid the problems that arose in the United States. They give considerably extra protection to the consumer.

Senator Haidasz: The investors in Standard Trust were protected up to \$60,000 and yet some are being hurt.

Mr. McCrossan: Yes.

Senator Haidasz: As in past examples. Take the company in Edmonton.

Mr. McCrossan: Yes.

Senator Haidasz: What would you advise we put in this legislation to protect the consumer depositor to a greater extent than is the case now, or in what the situation will be since you say that the auditors and actuaries will have more responsibility?

Mr. McCrossan: I believe we have the strongest regulatory department, or possibly the second strongest, after the U.K. of any country, and these minimum capital requirements are the strongest capital requirements of any country. The question is, how much further do you go? The way you would increase protection would be to require more capital to do business. But Canadian companies are international companies trading throughout the world. If you increase the capital requirements for foreign business you drive them out of foreign markets. So there is a trade off, is there not, between all the jobs that are created in Canada because of our being among the best in the world in the insurance industry, and offering additional consumer protection? If you require too much protection you drive the company out of business or, alternatively, you allow

[Traduction]

tions plausibles pour essayer de nous convaincre que les politiques du gouvernement risquent de nous mener à cette extrémité, mais comme je faisais partie de ce gouvernement, j'éprouve des difficultés à le croire. S'il y a une chute de 60, 70 ou 80 p. 100 à la bourse, les sociétés deviendront insolvables; on n'est pas très bien protégé contre ce genre d'événements. Il est question ici de prévisions raisonnables et les actuaires doivent prévoir avec prudence les difficultés qui risquent de survenir. En raison de l'excédent de capital minimum requis en permanence au Canada, plus l'on prend de risques dans ses placements et plus il faut avoir de capital.

Je vais vous citer un exemple. Ceux qui investissent 1 \$ à la bourse devront mettre immédiatement de côté 15 cents de capital aux termes des dispositions de ce projet de loi. Autrement dit, il faut se protéger contre une éventuelle baisse de 15 p. 100 à la bourse. C'est la même chose quand on investit dans des obligations de pacotille; il faut mettre 16 cents de côté par dollar. Quand on investit dans l'immobilier, il faut mettre de côté 15 cents par dollar, etc. Dans les institutions américaines, on ne fait pas de différence entre les investissements à risque élevé et les placements dans les obligations du gouvernement. Étant donné les dispositions législatives canadiennes sur le capital de risque, seules les sociétés les plus solides peuvent faire des investissements où les risques sont élevés. Les compagnies qui ne sont pas très solides sont obligées de ne faire que des placements sûrs. C'est à cause de ce genre de dispositions que notre projet de loi est considéré comme un modèle dans le monde entier. En effet, elles permettront d'éviter le genre de problèmes qui se sont posés aux États-Unis. Grâce à elles, les consommateurs sont beaucoup mieux protégés.

Le sénateur Haidasz: Ceux qui ont placé de l'argent au Standard Trust étaient protégés à concurrence de 60 000 \$ et pourtant, certains ont des problèmes.

M. McCrossan: Oui.

Le sénateur Haidasz: Comme dans d'autres cas antérieurs. Prenez l'exemple de la société d'Edmonton.

M. McCrossan: Oui.

Le sénateur Haidasz: Quel genre de dispositions nous conseilleriez-vous d'insérer dans ce projet de loi pour que les déposants soient mieux protégés qu'ils ne le sont à l'heure actuelle, ou qu'ils ne le seront, puisque vous dites que les vérificateurs et les actuaires auront plus de responsabilités?

M. McCrossan: Je crois que c'est dans notre pays que la réglementation est la plus stricte, à l'exception peut-être de celle du Royaume-Uni. Les exigences quant au capital minimum requis sont les plus strictes du monde. La question est de savoir jusqu'où il faut aller. Pour offrir une meilleure protection, il faudrait exiger plus de capital. Par contre, les sociétés canadiennes sont des sociétés internationales qui opèrent dans le monde entier. Si l'on augmente le capital qu'elles doivent avoir pour pouvoir fonctionner, on les coupe des marchés étrangers. Il faut donc faire un compromis pour essayer de protéger tous les emplois créés au Canada du fait que nous sommes considérés comme un des pays les plus forts du monde dans le secteur des assurances tout en offrant une plus grande protection aux consommateurs. Si l'on va trop loin dans le

[Text]

the other pillars, the banks and trust companies which do not have as strict capital requirements, I would put it to you, as in this act, to move in on the marketplaces where they overlap.

I know that a number of our insurance companies—and I was not present to hear the CLHIA's testimony—feel that the NCCSR requirements are already higher than the bank and trust company requirements for writing the same level of business. So they feel they are at a marginal disadvantage already. If you start strengthening policyholder protection you increase that disadvantage.

Senator Haidasz: So there is not much hope for improvement to protect the consumer.

Mr. McCrossan: Well, no consumer has yet lost a cent in a federally chartered life insurance company in Canada. We have, I believe, the best regulations in the world. This makes it better. The fact that no one has ever lost a cent does not prove that it will never happen. It does prove that we have a very strong system.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. McCrossan.

I might just say to Mr. Bernier, although avoiding putting him at risk—and I am not asking you for a response to Mr. McCrossan's point this afternoon—the sense of many of the questions seems to be a significant degree of sympathy for protecting whistle blowers from lawsuits when the whistle blowing is clearly done in the public interest. Before 3 o'clock tomorrow afternoon when we go into *in camera* session, if you wish to comment on that point we would be glad to give you five or ten minutes tomorrow to do that, assuming I read the sense of the meeting correctly and assuming you might like the opportunity for either concurrence or rebuttal. I will leave that with you.

Senator MacDonald: I would also like to welcome Mr. McCrossan back. He was a distinguished member of the House of Commons in the last session and a ranking member of the Finance Committee. It is good to see you, Paul.

Senator Kirby: It is nice to have you on this side of Parliament rather than the other side.

Senator Simard: Before we adjourn, since tomorrow might be our last day before the bill gets to the House, I understand we have invited a number of possible or probable witnesses. Has any group turned down our invitation to appear?

Senator Kirby: You mean groups that have been invited by us and said no? I do not know. I would have to ask the clerk that question.

Clerk of the Committee: The Consumers' Association, not because it is not interested but because it did not have the resources to prepare a brief on such short notice. The Insur-

[Traduction]

domaine de la protection, on pousse les compagnies à la faillite ou alors on incite les autres piliers de l'industrie, c'est-à-dire les banques et les sociétés de fiducie qui, je tiens à vous le signaler, ne sont pas soumises à des exigences aussi strictes en matière de capital que celles qui sont prévues dans ce projet de loi, à se lancer dans ce secteur, où elles feront alors concurrence à nos sociétés d'assurances.

Je sais que plusieurs compagnies d'assurances canadiennes — et je n'étais pas là quand l'ACCAP est venue témoigner — trouvent que l'excédent de capital minimum requis en permanence est déjà proportionnellement plus élevé pour elles que pour les banques et les sociétés de fiducie. Elles se sentent par conséquent déjà légèrement désavantagées. Si l'on se met à vouloir assurer une meilleure protection aux souscripteurs, elles le seront encore plus.

Le sénateur Haidasz: Il n'y a donc pas beaucoup d'espoir d'amélioration du côté de la protection des consommateurs.

M. McCrossan: Jusqu'à présent, pas un seul consommateur n'a perdu un sou dans une compagnie d'assurance-vie canadienne ayant une charte fédérale. Nos règlements sont les meilleurs du monde. Cette mesure les améliore encore. Le fait que personne n'ait perdu un sou n'est pas une garantie que cela n'arrivera jamais. Cela prouve par contre que notre système est très solide.

Le vice-président: Merci, M. McCrossan.

Je tiens à faire remarquer à M. Bernier, tout en évitant soigneusement de le mettre dans une position délicate — et je ne vous demande pas ce que vous pensez de ce que M. McCrossan nous a dit cet après-midi — qu'une bonne partie des questions semblent dénoter un désir certain de protéger les dénonciateurs contre d'éventuelles poursuites quand ils agissent manifestement dans l'intérêt public. Si vous désirez faire des commentaires à ce sujet, nous vous accorderons volontiers cinq ou dix minutes demain, avant 15 heures, avant de commencer à siéger à huis clos, à supposer bien sûr que mes impressions soient justes et que vous vouliez avoir l'occasion d'abonder dans le même sens ou de réfuter ces arguments. C'est à vous de décider.

Le sénateur MacDonald: Je souhaite, moi aussi, la bienvenue à M. McCrossan. C'était un excellent député au cours de la session précédente; il a aussi joué un rôle important au sein du Comité des finances. Heureux de vous revoir, Paul.

Le sénateur Kirby: Nous sommes heureux de vous voir de ce côté-ci plutôt que de l'autre.

Le sénateur Simard: Avant d'ajourner, étant donné que c'est demain la dernière journée avant que le bill ne soit renvoyé à la Chambre, je voudrais savoir si parmi les groupes que nous avons invités à venir témoigner, il y en a qui ont décliné notre invitation.

Le sénateur Kirby: Vous voulez savoir s'il y a des groupes qui ont refusé notre invitation? Je l'ignore. Il faudrait que je pose la question au greffier.

Le greffier du Comité: Il y a l'Association des consommateurs qui a refusé pas parce que cela ne l'intéressait pas, mais parce qu'elle n'avait pas les ressources nécessaires pour préparer un mémoire dans un délai aussi court. Nous avons égale-

[Text]

ance Bureau was also approached, and it said it would not appear.

Senator Simard: Did the Consumers' Association submit a brief to the House of Commons committee?

Clerk of the Committee: I do not think so.

Mr. Goldstein: It did testify.

Senator Simard: I am surprised it could not find the resources. This is a major package, as we all said.

Senator Kirby: The Consumers' Association had some internal organizational problems, but I cannot confirm that.

The one point I would like to make to the clerk before we adjourn is that it may be necessary in the *in camera* session to have the right to some consultation with people from the department. Not that I want them at the *in camera* session, but I would like the right to consult with them on fairly short notice late tomorrow if we deem that to be desirable. They ought to be standing by.

We are adjourned until 9:00 a.m tomorrow morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

ment invité le Bureau d'assurance, qui a dit qu'il ne viendrait pas.

Le sénateur Simard: L'Association des consommateurs a-t-elle remis un mémoire au comité de la Chambre des communes?

Le greffier du Comité: Je ne crois pas.

M. Goldstein: J'ai témoigné.

Le sénateur Simard: Je suis surpris d'apprendre que cette association n'a pas pu trouver les ressources nécessaires. Il s'agit d'un train de mesures importantes, de l'avis de tous.

Le sénateur Kirby: L'Association des consommateurs a eu des problèmes d'organisation interne, mais je ne peux pas le confirmer.

Il y a encore une chose que je voudrais signaler au greffier avant que la séance ne soit levée, c'est qu'il sera peut-être nécessaire pendant la séance à huis clos d'avoir le droit de consulter des gens du ministère. Ce n'est pas que je veux qu'ils assistent à la séance à huis clos, mais je voudrais avoir le droit de les consulter demain en fin de journée, dans un laps de temps assez court, si nous le jugeons souhaitable. Il faut qu'ils soient prêts.

La séance est ajournée jusqu'à demain à 9 heures du matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy-Minister, Financial Sector Policy Branch;
Mr. Tom Kane, Director, Financial Institutions Legislative Reform Task Force;
Mr. John Jason, Chief, Financial Institutions Legislative Reform Task Force;
Mrs. Louise R. Pelly, Legal Advisor.

From the Trust Companies Association of Canada:

Mrs. Margaret Eckenfelder, Senior Policy Analyst.

From the Canadian Life and Health Insurance Association:

Mr. Mark R. Daniels, President;
Mr. Jean-Pierre Bernier, Legal Advisor.

From the Canadian Cooperative Credit Society:

Mr. Bill Knight, Director, Governmental Affairs;
Mrs. Carole Robbins, Legal Counsel.

From the Canadian Institute of Actuaries:

Mr. Paul McCrossan, President.

Du ministère des Finances:

M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier;
M. Tom Kane, directeur, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières;
M. John Jason, chef, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières;
M^{me} Louise R. Pelly, conseillère juridique.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:

M^{me} Margaret Eckenfelder, analyste des politiques senior.

De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.:

M. Mark R. Daniels, président;
M. Jean-Pierre Bernier, conseiller juridique.

De la Société canadienne de crédit coopératif:

M. Bill Knight, directeur, Affaires gouvernementales;
M^{me} Carole Robbins, conseillère juridique.

De l'Institut canadien des actuaires:

M. Paul McCrossan, président.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du Commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Friday, November 15, 1991

Le vendredi 15 novembre 1991

Issue No. 3
Second proceedings on:

Fascicule n° 3
Deuxième fascicule concernant:

Pre-study of Bills C-4, C-19, C-28, and C-34
pertaining to the reform of financial institutions

Étude préalable des projets de loi C-4, C-19, C-28 et
C-34 relatifs à la réforme des institutions financières

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*
The Honourable Michael Kirby, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

De Bané	Nurgitz
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
MacDonald F.	Simard
Macquarrie	Sylvain
*Murray	Thériault
(or Lynch-Staunton)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras
Vice-président: L'honorable sénateur Michael Kirby

et

Les honorables sénateurs:

De Bané	Nurgitz
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
MacDonald F.	Simard
Macquarrie	Sylvain
*Murray	Thériault
(ou Lynch-Staunton)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, October 23, 1991:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lynch-Staunton, seconded by the Honourable Senator Atkins.

That the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-28, An Act respecting insurance companies and fraternal benefit societies, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-34, An Act to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-4, An Act to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-19, An Act respecting banks and banking, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate,

The question was put on the motions.

* * *

Therefore the motions were adopted."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 23 octobre 1991:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lynch-Staunton, appuyée par l'honorable sénateur Atkins.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-28, Loi concernant les sociétés d'assurances et les sociétés des secours mutuels, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-34, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et comportant des mesures connexes et corrélatives, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-4, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-19, Loi sur les banques et les opérations bancaires, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

Les motions sont mises aux voix.

* * *

En conséquence les motions sont adoptées.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, NOVEMBER 15, 1991
(4)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:10 a.m. in room 257 of the East Block, the Honourable Senator Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Kirby, Poitras, F. MacDonald, Simard, Sylvain and Thériault. (6)

Other senator present: The Honourable Senator Phillips.

Also present: Senate reporters.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, and Mrs. Nathalie Pothier, Research Officer.

Witnesses:

From the Canadian Bar Association:

Mr. Colin McNairn, Chairman, Sub-committee on the National Business Law Section on Bill C-28;

Mr. William Prueter, Sub-committee Member;

Mrs. Holly Doerksen, Liaison Officer, National Sections.

From the Insurance Brokers Association of Canada:

Mr. John Morin, President;

Mr. Michael Saunders, Director, Financial Institutions Committee;

Mr. André Bois, Lawyer.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Ken Gunning, Chairman, Federal Legislation Committee;

Mr. Dana R. Clarence, Director of Governmental Affairs;

Mr. W. T. Mitchell, Chairman, Sub-Committee on Banks;

Mr. David P. Ross, Chairman, Task Force on Auditors' Communications with Regulators.

From the Canadian Bankers' Association:

Mrs. Helen Sinclair, President;

Mrs. Joanne De Laurentiis, Vice-President, Domestic Banks and Public Affairs;

Mr. Sean Cooper, Director, Financial Institutions.

From the Life Underwriters' Association of Canada:

Mr. John Wahl, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. Donald Grover, Executive Vice-President.

The Committee resumed its consideration of its Order of Reference dated October 23, 1991 regarding legislation pertaining to the reform of financial institutions.

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 15 NOVEMBRE 1991
(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, se réunit aujourd'hui à 9 h 10, dans la pièce 257, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Kirby, Poitras, F. MacDonald, Simard, Sylvain, et Thériault. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Phillips.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Témoins:

De l'Association du Barreau canadien:

M. Colin McNairn, président, Sous-comité de la section nationale du droit des affaires sur le projet de loi C-28;

M. William Prueter, membre du Sous-comité;

M^{me} Holly Doerksen, agente de liaison des sections nationales.

De l'Association des courtiers d'assurance du Canada:

M. John Morin, président;

M. Michael Saunders, président du Comité des institutions financières;

M. André Bois, avocat.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Ken Gunning, président, Comité sur la législation fédérale;

M. Dana R. Clarence, directeur des affaires gouvernementales;

M. W. T. Mitchell, président, Sous-comité des banques;

M. David P. Ross, président, Groupe de travail sur les communications des vérificateurs avec les régulateurs.

De l'Association des banquiers canadiens:

M^{me} Helen Sinclair, présidente;

M^{me} Joanne De Laurentiis, vice-présidente, banques domestiques et affaires publiques;

M. Sean Cooper, directeur, institutions financières.

De l'Association des assureurs-vie du Canada:

M. John Wahl, président et directeur exécutif;

M. Donald Grover, vice-président exécutif.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 23 octobre 1991, relativement à la législation sur la réforme des institutions financières fédérales.

The Honourable Senator Michael Kirby took the chair.

Mr. Colin McNairn of the Canadian Bar Association made a statement and along with his colleague, answered questions.

The Honourable Senator Jean-Marie Poitras took the chair.

Mr. John Morin of the Insurance Brokers Association of Canada made a statement and along with his colleagues, answered questions.

Messrs, Gunning, Mitchell, Clarence and Ross of the Canadian Institute of Chartered Accountants made a statement and answered questions.

At 11:53 a.m., the Committee recessed until 1 p.m.

At 1:07 p.m., the Committee resumed sitting.

Mrs. Helen Sinclair of the Canadian Bankers' Association made a statement and answered questions.

Mr. John Wahl of the Life Underwriters' Association of Canada made a statement and along with his colleague, answered questions.

At 2:30 p.m., the Committee recessed.

At 2:37 p.m., the Committee reconvened *in camera* to consider its draft report.

At 3:18 p.m., the Committee adjourned until Thursday, November 21 when the Senate rises.

ATTEST:

L'honorable sénateur Michael Kirby occupe le fauteuil de la présidence.

M. Colin McNairn, de l'Association du Barreau canadien, fait une déclaration, et lui et son collègue répondent aux questions.

L'honorable sénateur Jean-Marie Poitras occupe le fauteuil de la présidence.

M. John Morin, de l'Association des courtiers d'assurance du Canada, fait une déclaration et lui et ses collègues répondent aux questions.

MM. Gunning, Mitchell, Clarence et Ross, de l'Institut canadien des comptables agréés, font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 53, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 13 heures.

À 13 h 07, le Comité reprend ses travaux.

M^{me} Helen Sinclair, de l'Association des banquiers canadiens, fait une déclaration et répond aux questions.

M. John Wahl, de l'Association des assureurs-vie du Canada, fait une déclaration et lui et son collègue répondent aux questions.

À 14 h 30, le Comité suspend ses travaux.

À 14 h 37, le Comité, réuni à huis clos, considère l'ébauche d'un rapport.

À 15 h 18, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au jeudi 21 novembre, à l'ajournement du Sénat.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Friday, November 15, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred the subject matter of Bill C-4, to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters; Bill C-19, respecting banks and banking; Bill C-28, respecting insurance companies and fraternal benefit societies; and Bill C-34, to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters, met this day at 9:00 a.m. to consider the subject matter of the bills.

Senator Michael Kirby (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: I will call the meeting to order.

Senator Poitras was flying in from Quebec City this morning. The weather has delayed his plane temporarily, but he will be back in the Chair as soon as he gets here.

We are back once again to our sessions on pre-study of the four bills affecting financial institutions. Our first witnesses this morning are from the Canadian Bar Association. Mr. Colin McNairn is Chairman of the National Business Law Section Subcommittee on Bill C-28. Mr. McNairn, will you introduce the other people who are with you, please?

Mr. Colin McNairn, Chairman of the National Business Law Section Subcommittee on Bill C-28: Mr. Chairman, perhaps I could have Ms. Holly Doerksen from the national office of the Canadian Bar Association perform that function.

Ms. Holly Doerksen, National Sections Liaison Officer: My name is Holly Doerksen, and I am the National Sections Liaison Officer for the Canadian Bar Association.

The association is very pleased to appear before the Senate committee this morning. We have two members of the subcommittee of our National Business Law Section which studied Bill C-28 who will be appearing before you this morning. Mr. Colin McNairn is the chairperson of our National Business Law Section Subcommittee which studied Bill C-28. Mr. McNairn will make a brief presentation. Following that, both Mr. McNairn and Mr. William Prueter, who is a member of our National Business Law Section Subcommittee, will be available to respond to any questions.

Mr. McNairn: The committee that I chaired was comprised of lawyers from the insurance industry, lawyers from private practice, and a couple of lawyers who have had experience in the policy development area with respect to financial regulation. We started, I am afraid, rather late in the day. The committee was only struck recently. We prepared a submission, and we did file it with the Commons subcommittee that was doing the clause-by-clause review. Unfortunately, due to the timing, our submission could not be taken account of during that process.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 15 novembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, chargé d'examiner les projets de loi C-4, *Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives*, C-19, *Loi sur les banques et les opérations bancaires*, C-28, *Loi concernant les sociétés d'assurance et les sociétés de secours mutuels* et C-34, *Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives*, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier lesdits projets de loi.

Le sénateur Michael Kirby (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: La séance est ouverte.

Le sénateur Poitras prenait l'avion de Québec ce matin. Il est temporairement retardé à cause des conditions atmosphériques, mais il assumera la présidence dès qu'il arrivera.

Nous reprenons aujourd'hui l'étude préliminaire des quatre projets de loi concernant les institutions financières. Nos premiers témoins ce matin sont des représentants de l'Association du Barreau canadien. M. Colin McNairn est président du Sous-comité de la section nationale du droit des affaires chargé d'examiner le projet de loi C-28. Monsieur McNairn, auriez-vous l'obligeance de nous présenter les autres personnes qui vous accompagnent.

M. Colin McNairn, président du Sous-comité de la section nationale du droit des affaires chargé d'examiner le projet de loi C-28: Monsieur le président, si vous permettez, je vais demander à M^{me} Holly Doerksen du Bureau national de l'Association de le faire.

Mme Holly Doerksen, agent de liaison des sections nationales: Mon nom est Holly Doerksen et je suis agent de liaison des sections nationales de l'Association du Barreau canadien.

L'Association est très heureuse de comparaître devant le Comité ce matin. Deux membres du Sous-comité de la section nationale du droit des affaires chargé d'examiner le projet de loi C-28 sont avec nous. M. Colin McNairn est président du Sous-comité. Il présentera un bref exposé après quoi MM. McNairn et William Prueter, membre du Sous-comité, seront à votre disposition pour répondre aux questions.

M. McNairn: Le comité que j'ai présidé se composait d'avocats représentant l'industrie des assurances, d'avocats de pratique privée et de quelques avocats possédant de l'expérience dans l'élaboration de politiques concernant la réglementation financière. J'ai bien peur que notre sous-comité ait entrepris ses travaux à la dernière minute. Il n'a été formé que tout dernièrement. Nous avons rédigé un mémoire que nous avons présenté au Sous-comité des Communes qui procédait à l'étude des projets de loi article par article. Malheureusement, ques-

[Text]

We have filed a submission with this committee, Mr. Chairman. It deals with a number of matters. We have some 25 recommendations. What I wish to do is highlight some of those recommendations.

Two of our recommendations have been rendered redundant by the changes that were made by the Finance Subcommittee. That subcommittee was responsive to some of our recommendations because the subcommittee came to them from another source. Those are recommendations 6 and 7 in our submission.

We are not abandoning any of the recommendations in our submission in that we continue to believe that the balance of the recommendations all make imminent sense, but we do realize that some of our recommendations relate to provisions of the bill that are the product of compromises that have been worked out between different segments of the financial services sector. Some of these provisions simply cannot be changed at this stage without further consultation with the industry groups that have either pressed for the inclusion of these provisions in the bill or argued strongly against changes in the provisions that are there now.

A few of our recommendations relate to provisions that are common to most, if not all, of the bills that you are now pre-studying and that are part of the government's legislative reform package for financial institutions generally.

Again, because of the late date in the reform process and the need to consult more broadly if those recommendations were to proceed, we are not pressing those recommendations at this time. We, therefore, have a relatively short list of priority recommendations that deal with matters of a fairly technical nature and that are peculiar to Bill C-28 and that do not have counterparts in the other bills you are reviewing.

I wish to comment on Recommendation No. 1, which is found at page 4 of our written submission. We believe that the right of participating policyholders of an insurance company to attend general meetings and to vote, a right that is very explicit under the current act, the Canadian and British Insurance Companies Act, should be clarified in Bill C-28. That right to vote should only be exercisable if the holder of a policy is up-to-date in premium payments, that there are no premiums due on the relevant policy, and that the right of participating policyholders to vote should be inviolate in the sense that it should not be subject to removal by special by-law.

We believe that the situation is not clear in these three important respects in the current wording of Bill C-28. The right of participating policyholders to vote is mentioned in the context of a section that seems to address the number of votes that a par policyholder may have. That section may be taken to determine the number of votes attaching to a participating policy if the holder does, in fact, have the right to vote. We believe the right of par policyholders to vote is fundamental, and it should not simply be a contractual right. It should be

[Traduction]

tion de délai, notre mémoire n'a pu être accepté à ce moment-là.

Monsieur le président, nous avons présenté un mémoire à votre Comité. Il porte sur un certain nombre de questions et renferme environ 25 recommandations. Ce matin, j'aimerais discuter de certaines de ces recommandations.

Deux d'entre elles sont maintenant redondantes. En effet, les modifications adoptées par le Sous-comité des finances sont venues donner suite à certaines de nos recommandations qui lui sont parvenues d'une autre source. Il s'agit des recommandations nos 6 et 7 de notre mémoire.

Nous ne laissons tomber aucune des recommandations de notre mémoire, car nous croyons toujours que les autres sont aussi très sensées; mais nous nous rendons effectivement compte que certaines d'entre elles portent sur des dispositions du projet de loi qui sont le résultat de compromis entre les différents éléments du secteur des services financiers. Certaines de ces dispositions ne peuvent tout simplement pas être modifiées actuellement sans que l'on consulte davantage les groupes de l'industrie qui ont soit exercé des pressions pour que l'on inclue ces dispositions dans le projet de loi, ou qui se sont carrément opposés à tout changement aux dispositions qui sont dans les projets de loi.

Quelques-unes de nos recommandations portent sur des dispositions qui sont communes à la plupart, sinon à la totalité, des projets de loi dont vous faites actuellement l'étude préliminaire et qui font partie de l'ensemble des réformes législatives du gouvernement concernant les institutions financières en général.

Encore une fois, comme le processus de réforme a été engagé à la dernière minute et qu'il est nécessaire de procéder à une consultation plus vaste si l'on veut que ces recommandations soient adoptées, nous n'insistons pas plus. Par conséquent, la liste de nos recommandations prioritaires concernant des questions assez techniques, qui portent particulièrement sur le projet de loi C-28 et que l'on ne retrouve pas dans les autres projets de loi, est relativement courte.

J'aimerais faire des observations sur la recommandation n° 1 que l'on trouve à la page 4 de notre mémoire. À notre avis, le droit des titulaires de police d'assurance avec participation d'assister et d'exercer leur droit de vote aux assemblées générales, droit tout à fait explicite dans la loi actuelle, c'est-à-dire la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, devrait être clarifié dans le projet de loi C-28. Ce droit de vote ne devrait être accordé qu'aux titulaires de police n'ayant aucun retard dans le paiement de leurs primes; en outre, il devrait s'agir d'un droit inviolable en ce sens qu'il ne devrait pas être révoqué en vertu d'un règlement spécial.

D'après le libellé du projet de loi C-28, la situation ne nous paraît pas claire au sujet de ces trois éléments importants. Il est question du droit de vote des titulaires de police avec participation dans un article qui semble porter sur le nombre de votes auxquels peut avoir droit un titulaire de police. On peut recourir à cet article afin de déterminer le nombre de votes rattachés à une police avec participation si le détenteur a effectivement le droit de vote. Nous estimons que le droit de vote des titulaires de police est fondamental et qu'il ne devrait pas

[Text]

inherent in the nature of holding a participating policy. We do not think that, as a contractual right, it should be granted or withheld at the whim of the company. We do not think that, as purely a by-law right, it should be something that could be removed by by-law. This, then, is a point of clarification to emphasize the voting role of the participating policyholder.

The second recommendation we wish to speak to today is Recommendation No. 4 in our written submission, which is found on page 8 of that submission. This is a technical point as well. The directors of an insurance company can fix, in advance, the record date for determining those shareholders or policyholders who are entitled to certain benefits or privileges as shareholders or policyholders. The result of fixing such a date is to determine, in effect, a list of shareholders or policyholders for a particular purpose. The record date is obviously somewhat arbitrary, but it does introduce an element of certainty.

Our point is a simple one, and it is that policyholders are not just stakeholders in the company who participate in corporate governance. They are also holders of contracts of insurance from the company. Any rights that they have under those contracts should not be subject to some arbitrary cutoff by resolution of the directors. Therefore, the directors should not have the right to establish a record date for the purposes of determining those contractual rights. We do not believe it was ever intended by the draftsmen, and again we think this is a point of clarification. Recommendation No. 4 addresses this question, though we do not think that the very last words in our recommendation, "except the right to vote," are really necessary. So we put forward Recommendation No. 4 with the qualification that the last clause, "except the right to vote," is, on reflection, redundant and does not need to be introduced.

We suggest that if section 142(1)(c) dealing with record dates, to which this recommendation is directed, is changed, that our Recommendation No. 3 on page 7 should also be accepted and that a change be made at the same time that deals with an earlier provision of the same section. It would simply be the elimination of a couple of words, namely, "or policyholders."

If I can briefly try to encapsulate Recommendation No. 3 and the rationale behind it, the provision talks about, amongst other things, setting a record date for participation by policyholders in a liquidation distribution. If an insurance company is being wound up, at some point one has to have a definitive list of participating policyholders who can participate in what is left over after creditors have been satisfied. We believe that is not necessary and is misleading, because the sections of the act that deal with liquidation of an insurance company do not apply if a company has participating policyholders. So a company with such policyholders would have to arrange for those policies to be reinsured by some other insurance company; in other words, find another insurer to take them over before that company could wind up under the provisions of Bill C-28. So,

[Traduction]

s'agir simplement d'un droit contractuel. Il devrait s'agir d'un droit inhérent à toute police avec participation. Nous estimons que ce droit contractuel ne devrait pas être accordé ou révoqué selon le bon vouloir de la compagnie. Nous ne croyons pas non plus que ce droit, qui est essentiellement accordé en vertu d'un règlement, devrait être révoqué de la même façon. C'est là une question qui doit être clarifiée afin de mettre l'accent sur le rôle des titulaires de police avec participation qui exercent leur droit de vote.

La deuxième recommandation que nous désirons aborder aujourd'hui est la recommandation n° 4 de notre mémoire que l'on trouve en page 8. Il s'agit également d'une question technique. Les administrateurs d'une compagnie d'assurance peuvent établir à l'avance la date de clôture des registres permettant d'établir quels actionnaires ou titulaires de police ont droit à certains avantages ou privilèges. En fixant une telle date, on veut ainsi établir une liste d'actionnaires ou de titulaires de police à une fin précise. La date de clôture des registres est de toute évidence une date arbitraire, mais qui ajoute effectivement un certain élément de certitude.

Notre argument est simple: les titulaires de police ne sont pas simplement des dépositaires de la compagnie qui participent à sa gestion. Ce sont aussi des titulaires de contrats d'assurance de cette compagnie. Et les droits que peuvent leur conférer ces contrats d'assurance ne devraient pas être révoqués arbitrairement au moyen d'une résolution adoptée par les administrateurs. Par conséquent, ceux-ci ne devraient pas avoir le droit d'établir une date de clôture afin de déterminer ces droits contractuels. Nous ne croyons pas que les rédacteurs du projet de loi aient du tout cette intention, et encore là, c'est à notre avis une question qui mérite d'être éclaircie. La recommandation n° 4 porte sur cette question, bien que nous ne croyons pas que les tout derniers mots de notre recommandation, «sauf le droit de vote» soient réellement nécessaires. Nous présentons donc notre recommandation n° 4 en précisant que les derniers termes «sauf le droit de vote» sont, après réflexion, redondants et inutiles.

Nous pensons également que si l'alinéa 142(1)c) portant sur les dates de clôture, et auquel s'intéresse cette recommandation, est modifié, notre recommandation n° 3, en page 7, devrait également être acceptée et que l'on devrait procéder à cette modification en même temps qui porte sur une disposition précédente du même article. Il s'agirait simplement de supprimer quelques mots, par exemple «ou titulaires de police».

Si je puis me permettre de résumer brièvement la recommandation n° 3 et les motifs qui la sous-tendent, je peux dire que la disposition porte, entre autres choses, sur le fait d'établir une date de clôture limitant la part des titulaires de police à une liquidation. Si une compagnie d'assurance est en voie de liquidation, il faut qu'à un moment donné on puisse avoir une liste définitive des titulaires de police avec participation qui ont droit à ce qui reste une fois que les créanciers ont été payés. Nous croyons que cela n'est pas nécessaire et qu'il s'agit d'une disposition trompeuse, parce que les dispositions de la loi qui portent sur la liquidation d'une compagnie d'assurance ne s'appliquent pas si la compagnie a des titulaires de police avec participation. Donc, une telle compagnie devrait prendre les mesures nécessaires pour réassurer ses titulaires de police

[Text]

in reality, there will never be any participating policyholders left at the death knell, if you will, of the insurance company when the final distribution is to be made.

The fourth recommendation that we would re-emphasize at this point is Recommendation No. 5 at page 9. We view this recommendation as particularly important. This may not be new to you, in that I understand some of the others who have appeared before you have spoken to this. Bill C-28 equates participating and other voting policyholders so far as reasonably possible, I suppose, with shareholders for the purposes of participation in the affairs of an insurance company. However, because of the numbers of such policyholders in many companies and the costs of notifying policyholders of meetings, companies are relieved of meeting-by-meeting notification unless a policyholder has positively opted to receive notices of each general meeting of the company. Under Bill C-28, the company need only notify voting policyholders once every three years of their right to notices of meetings, providing a form of proxy at that time and a form for return to the company.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I am sorry I am late, gentlemen. I apologize for the fog. Go ahead, please.

Mr. McNairn: Mr. Chairman, we have submitted a written brief to the committee, and we have been speaking to those recommendations we wish to press at this time. The clerk of the committee has a copy of the notes from which I am speaking this morning. I am now dealing with Recommendation No. 5. I am speaking of the right of voting policyholders, particularly participating policyholders, to participate in meetings.

As I mentioned, under Bill C-28, a company is simply obliged to notify voting policyholders once every three years of their right to receive notices of meeting. With that notification, the company is to provide a form of proxy to the policyholder and a form for return to the company. The policyholder is invited to complete that form and send it back to the company if he or she wants to receive notices of meetings on a meeting-by-meeting basis.

The problem with Bill C-28, as presently worded, is that this three-year cycle of notifications to policyholders starts at the time of issuance of or application for a policy. Therefore, the cycle never begins in respect of policies that are already issued before Bill C-28 comes into force. In these circumstances, the company could send out a three-year notification to existing

[Traduction]

auprès d'une autre compagnie d'assurance; autrement dit, il lui faudrait trouver un autre assureur qui prendrait ses titulaires en charge avant que l'on ne puisse procéder à la liquidation de la compagnie en vertu du projet de loi C-28. Donc, en réalité, aucun titulaire de police avec participation ne sera laissé à la merci de la compagnie d'assurance une fois la liquidation terminée.

La quatrième recommandation sur laquelle nous aimerions insister de nouveau est la recommandation n° 5, en page 9. Nous estimons qu'elle est particulièrement importante. Peut-être n'est-elle pas nouvelle pour vous, car je crois savoir que certains autres témoins qui ont comparu devant le Comité ont déjà abordé la question. Le projet de loi C-28 met sur un pied d'égalité les titulaires de police avec participation et les autres titulaires détenant un droit de vote dans la mesure du possible, je suppose, ainsi que les actionnaires en ce qui concerne la participation aux activités d'une compagnie d'assurance. Cependant, en raison du nombre de ces titulaires de police dans beaucoup de compagnies et des coûts qu'entraîne la remise d'avis de convocation des titulaires de police aux assemblées, les compagnies ne sont pas tenues de faire parvenir un avis de convocation pour chaque réunion à moins que le titulaire de police ait demandé expressément de recevoir ces avis de convocation à chaque assemblée générale de la compagnie. En vertu du projet de loi C-28, la compagnie n'est tenue d'informer les titulaires de police assortie d'un droit de vote de recevoir des avis de convocation aux réunions une fois tous les trois ans; elle leur fait parvenir en même temps un formulaire de procuration ainsi qu'une formule que le titulaire peut retourner à la compagnie.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Messieurs, je suis désolé d'être en retard. Je m'excuse, c'est à cause du brouillard. Allez-y, continuez.

M. McNairn: Monsieur le président, nous avons déposé un mémoire auprès du Comité et nous avons parlé des recommandations que nous désirons faire adopter le plus rapidement possible. J'ai remis au greffier du Comité un exemplaire des notes qui me servent ce matin. Je parle maintenant de la recommandation n° 5 qui porte sur le droit des titulaires de police avec droit de vote, plus particulièrement avec participation, d'assister aux réunions.

Comme je l'ai dit, en vertu du projet de loi C-28, une compagnie n'est tenue d'informer les titulaires de police avec droit de vote qu'une fois tous les trois ans de leur droit de recevoir des avis de convocation aux réunions. La compagnie joint à cet avis une formule de procuration adressée au titulaire ainsi qu'une formule qu'il retourne à la compagnie. Le titulaire de police est invité à remplir ce formulaire et à le retourner à la compagnie s'il veut recevoir un avis de convocation pour chaque réunion.

Le problème que pose le libellé du projet de loi C-28, c'est que ce cycle d'avis de convocation envoyés tous les trois ans aux titulaires de police commence au moment de la demande ou de l'émission de la police d'assurance. Ainsi, les titulaires de polices déjà émises avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-28 ne recevront jamais ces avis. En pareil cas, la compagnie

[Text]

policyholders on a voluntary basis, but this is not particularly satisfactory from the company's perspective. It would present some significant problems for companies acting on a voluntary basis.

First, the accompanying proxy accompanying this notification would, if it came back from the policyholder, be good only for a specific meeting rather than for all meetings during the three-year period, which is the intent of the three-year notification provision or the intent of the duration of such a proxy. It is intended to operate for three years or such shorter period of time as the policyholder imposes by way of limitation on his or her proxy. That is one problem.

The second problem is that any proxy form that goes out on a voluntary basis with respect to an existing policy would have to be accompanied by a management proxy circular, which is not the case in respect to a proxy sent out with a triennial notification to new policyholders. Of course, the company could apply to the Superintendent of Financial Institutions for an exemption for the requirement to send out a management proxy circular, but it would be a difficult process. There are problems inherent in companies voluntarily putting themselves on stream in this three-year cycle through notification to existing policyholders.

Some small insurance companies may have trouble getting enough proxies so that they have a quorum for meetings of policyholders or meetings of policyholders and shareholders to be held soon after the bill comes into force. If they have not solicited and received proxies from their existing policyholders, there may not have been sufficient new policies written since the time the bill comes into force for them to have received back enough proxies to validly hold a meeting. The quorum for meetings in respect to policyholders is 500 policyholders or 1 per cent of the total number of policyholders, whichever is less.

Our solution to this gap, and I hope it has been espoused by others that have appeared before you, is that Bill C-28 should be amended to authorize and require companies to start sending these three-year notifications and the accompanying proxies out to existing policyholders who are entitled to vote, within a certain period after the bill comes into force. We have suggested a 15-month period, but I should add that we are not wedded to this timeframe. It could be longer, say three years. The advantage of three years would be that a company could phase itself into the new regime on a basis that it would circularize one-third of its existing policyholders in the first year and the second third in the second year and the third third in the third year, so that their obligations for notification in future three-year cycles would be spread evenly over a three-year period.

The next recommendation I wish to speak to is Recommendation No. 12 at page 21 of our written submission. This recommendation deals with the provisions in Bill C-28 relating to mutualization; that is, conversion from a company with

[Traduction]

pourrait faire parvenir, de son propre chef, un avis aux détenteurs actuels de police, mais cela n'est pas particulièrement satisfaisant du point de vue de la compagnie. Une telle mesure poserait des problèmes importants pour les compagnies qui agiraient de leur propre gré.

Premièrement, la procuration qui accompagne l'avis, si elle était retournée par le titulaire de police, ne serait valable que pour une réunion particulière et non pour toutes les réunions qui se tiendraient au cours de la période de trois ans, c'est-à-dire la période visée par les avis ou par la procuration. L'avis est censé être valable pour trois ans ou pour une plus période courte, selon ce qu'indique le titulaire de police sur sa procuration. C'est là un problème.

Deuxièmement, l'autre problème, c'est que tout formulaire de procuration qui serait expédié selon le bon vouloir de la compagnie au titulaire d'une police en vigueur devrait être accompagné d'une circulaire de la direction sollicitant des procurations, ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne la procuration qui est jointe à l'avis envoyé tous les trois ans aux nouveaux titulaires de police. Bien sûr, la compagnie pourrait demander au Surintendant des institutions financières de l'exempter d'envoyer une telle circulaire, mais cela serait difficile. Des problèmes inhérents se posent pour les compagnies qui se plient de leur propre chef à ce cycle de trois ans en envoyant des avis aux titulaires de police actuels.

Certaines petites compagnies d'assurance auront peut-être de la difficulté à recueillir suffisamment de procurations pour avoir quorum à leurs réunions de titulaires de police ou à leurs réunions de titulaires et d'actionnaires qui se tiendraient peu de temps après l'entrée en vigueur du projet de loi. Si elles n'ont pas demandé et reçu de procuration de leurs titulaires actuels, il se peut qu'elles n'aient pas vendu suffisamment de nouvelles polices après l'entrée en vigueur du projet de loi, et qu'elles n'aient donc pas reçu suffisamment de procurations pour tenir une réunion en bonne et due forme. Le quorum aux réunions des titulaires de police est de 500 ou de 1 p. 100 du total des titulaires de police, soit le moindre des deux.

Pour combler cette lacune, nous proposons, et j'espère qu'une telle solution a également été adoptée par d'autres témoins qui ont comparu devant votre Comité, que le projet de loi C-28 soit modifié pour autoriser et obliger les compagnies à commencer à envoyer ces avis triennaux ainsi que les procurations qui les accompagnent aux titulaires de police actuels, qui ont le droit de vote, dans un certain délai après l'entrée en vigueur du projet de loi. Nous avons suggéré un délai de 15 mois, mais je dois dire que nous sommes quand même souples. Le délai pourrait être plus long, par exemple trois ans. L'avantage de ce délai serait qu'une compagnie pourrait s'intégrer au nouveau régime, envoyant ainsi un groupe de circulaires au premier tiers de ses titulaires actuels la première année, au second tiers la deuxième année et au troisième tiers la troisième année, de sorte qu'à l'avenir, ces avis de convocation triennaux seraient répartis sur trois ans.

La recommandation suivante que j'aimerais aborder est la recommandation n° 12, en page 21 de notre mémoire. Elle porte sur les dispositions du projet de loi C-28 concernant la mutualisation, c'est-à-dire la transformation d'une société de

[Text]

capital stock to a mutual company. Mutualization is not a commonly-occurring process. There are a number of mutualizations of Canadian companies that occurred in the 1950s, and that phenomenon may have spilled over into the early 1960s. This does not happen often. However, we suggest that if there are provisions for mutualization in the bill, they should be workable. They are not, we suggest, workable now.

As part of the process of mutualization, a company with regulatory approval starts along the line of inviting its existing shareholders to offer their shares back to the company so that the share interest can be extinguished. If they get 90 per cent of the shareholders to offer their shares back to the company, then the process involves the company being able to require the remaining 10 per cent to sell their shares back to force out the remaining 10 per cent.

The problem we have with the provisions in terms of the force-in is that the bill does not set out in detail how this is to happen. It just says, "Well, there is another division, Division X of the bill; you can use those provisions to get in the remaining 10 per cent." Unfortunately, those provisions in Division X were developed for a different purpose. Somebody makes a takeover bid and gets 90 per cent of the shares and they want to force in the minority. That is what Division X is designed to deal with. It does not work very well in the context of mutualization. We are suggesting that small changes be made to make it work.

The fifth recommendation that I wish to speak to is Recommendation No. 14 at page 23. This is a linguistic matter. It relates to an inconsistency that we see between the French text and the English text. It concerns the obligation of an actuary to report to the chief executive officer or the chief financial officer any matter that in his opinion would have an adverse effect on the financial condition of the company. In the English version, that obligation arises with respect to any matters that have come to the attention of the actuary in the course of carrying out his duties. As we read the French text of the same section, it appears to us that it is limited to matters that have been brought to the actuary's attention rather than matters that he may have discovered on his own initiative.

Those are the recommendations that are in my written speaking notes which I have filed with the clerk of the committee. However, there is a matter that has been brought to your attention by other organizations. I wish to speak as well about the ability of insurance companies to issue debt obligations, which is an issue that may have been characterized before you as the *pari passu* question, to use the Latin term to add an air of verisimilitude to an otherwise bold and unconvincing matter. Let me focus your attention on the particular recommendation.

Page 36 is the substance of the recommendation, and the narrative of our discussion of this question starts on page 33 of the submission. As we read Bill C-28, it appears to be opening up the ability of insurance companies, and life insurance companies particularly, to borrow funds. What we are concerned about is the interrelationship, however, between Bill C-28 and the provisions of the Winding-up Act. While Bill C-28 gives

[Traduction]

capital-actions en une société de secours mutuels. La mutualisation n'est pas fréquente. Dans les années 50, on a assisté à quelques mutualisations de sociétés canadiennes, et peut-être à quelques autres au début des années 60. Cela ne se produit pas souvent. Cependant, nous estimons que si le projet de loi renferme des dispositions à cet effet, elles devraient être applicables. À notre avis, elles ne le sont pas actuellement.

Dans le cadre d'une mutualisation, une société disposant de règlements d'approbation commence d'abord par inviter ses actionnaires à se départir de leurs actions. Si on réussit à obtenir 90 p. 100 des actions, alors, la société est en mesure de forcer les détenteurs des 10 p. 100 qui restent à faire la même chose.

Le problème que posent les dispositions du projet de loi à cet égard, c'est que l'on ne décrit pas en détail comment il faut procéder. On comprend simplement que le projet de loi renferme des dispositions auxquelles on peut recourir pour obtenir les 10 p. 100 d'actions qui restent. Malheureusement, ces dispositions ont été élaborées pour autre chose. Quelqu'un fait une offre publique d'achat et obtient 90 p. 100 des actions; on veut alors forcer les actionnaires minoritaires à céder leurs actions, c'est exactement ce pourquoi les dispositions ont été établies. Or, ces dispositions ne s'appliquent pas tellement bien à la mutualisation. Nous proposons d'apporter de petites modifications pour les rendre applicables.

La cinquième recommandation que j'aimerais aborder est la recommandation n° 14, en page 23. Il s'agit d'une question d'ordre linguistique qui porte sur une incohérence entre la version anglaise et française du projet de loi. Il est ici question de l'obligation pour un actuaire de signaler au directeur général ou au directeur des finances toute question qui, à son avis, pourrait avoir des répercussions négatives sur la situation financière de la société. Dans la version anglaise, cette obligation concerne toutes les questions qui viennent à l'attention de l'actuaire dans l'exercice de ses fonctions. Dans la version française, il nous semble qu'il s'agit uniquement des questions qui ont été portées à l'attention de l'actuaire et non des questions qu'il ait pu découvrir de son propre chef.

Voilà, ce sont les recommandations que renferment les notes que j'ai déposées auprès du greffier du Comité. Cependant, d'autres organismes ont porté une question à votre attention. J'aimerais parler également de la possibilité pour les compagnies d'assurance d'émettre des titres de créance, question qu'on a probablement placée au même rang lors d'autres témoignages pour ajouter un air de verisimilitude à une question autrement difficile et peu convaincante. Permettez-moi d'attirer votre attention sur la recommandation précise.

La recommandation en tant que telle se trouve à la page 36 et le texte de notre discussion sur cette question commence à la page 33 du mémoire. Selon l'interprétation qu'on fait du projet de loi C-28, il semble donner la possibilité aux sociétés d'assurance, plus particulièrement aux compagnies d'assurance-vie, d'emprunter des fonds. Ce qui nous inquiète, c'est l'interrelation entre le projet de loi C-28 et les dispositions de la Loi sur

[Text]

expanded powers to insurers to borrow, and while there seems to be no suggestion in the bill that that borrowing has to be by way of subordinated indebtedness, by comparison, in the Ontario Loan and Trust Corporation Act, for instance, some borrowing provisions, but not all, are described as borrowing by way of subordinated debt. Here, however, it seems to be an unqualified power for insurance companies to borrow. The problem arises that under the Winding-up Act, if an insurance company is in liquidation and in an insolvency situation, when the assets come to be distributed the policyholders rank ahead of the holders of debt instruments or debt obligations from the insurance company.

This statute, the Winding-up Act, has not been fixed up for many years and has not undergone a general revision. It was not used for a long period of time because there were no occasions for its use. It only applies to financial institutions that are in liquidation, and there were not a lot of those until recent years with some trust companies in Ontario, initially, and the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank. Those provisions came to be used in the modern era and were found to be wanting in many respects.

We believe that insurance companies should be able to issue senior debt where the debtholder would rank equally with policyholders. Obviously, this is an advantage to insurance companies because they can raise money on a less costly basis if they can offer senior debt to their funders rather than subordinated debt.

When we look at federal legislation involving other financial institutions, we think insurance companies are treated differently and are at a disadvantage in this respect. For instance, banks can issue bank debentures that rank along with the claims of depositors in the event of the insolvency of a bank.

Our suggestion is that the bill should, through the provisions at the end of it, consequentially amend the winding-up provision so that insurance companies could issue debt in a liquidation, and it would rank equally with the claims of policyholders. We are suggesting that policyholders are now adequately protected by compensation plans that are in place and operating—CompCorp operating in the life sector and PACIC, the Property and Casualty Insurance Corporation, operating in the general insurance or P&C sector—that do give policyholders claims under those plans in the event that there is an insolvency of an insurance company. Those are relatively new plans. They certainly were not there back in the early days when the Winding-up Act was initially established. We suggest that our recommendation will prejudice policyholders because of the existence of these plans.

Mr. Chairman, those are the points in our brief that we wanted to speak to specifically. Mr. Prueter and I would be happy to respond to any questions on the matters that I have spoken to, or on anything that is in our submission.

[Traduction]

les liquidations. Bien que le projet de loi C-28 accorde des pouvoirs d'emprunt accrus aux assureurs, et même aucune de ses dispositions ne laisse supposer que ces emprunts doivent être faits sous forme de dettes de second rang, en comparaison, certaines dispositions concernant les emprunts, mais pas toutes, dans la *Loan and Trust Corporation Act* de l'Ontario, sont décrites comme étant des dettes de second rang. Ici, le pouvoir d'emprunt des compagnies d'assurance est illimité. Le problème se pose parce que, en vertu de la Loi sur les liquidations, si une compagnie d'assurance est en voie de liquidation et insolvable, lorsque vient le temps de répartir les actifs, les titulaires de police ont préséance sur les détenteurs de titres de créance de la compagnie d'assurance.

Cette loi, c'est-à-dire la Loi sur les liquidations, n'a pas été révisée depuis nombre d'années. On ne s'en est pas servi pendant longtemps parce qu'il n'y avait pas de raison de le faire. Elle ne s'applique qu'aux institutions financières qui sont en voie de liquidation, et elles n'étaient pas nombreuses jusqu'à ces dernières années, sauf en Ontario où certaines sociétés de fiducie ont commencé à recourir à cette loi ensuite, ce fut au tour de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque. Les dispositions de cette loi ont été utilisées récemment et on a constaté qu'elles laissaient à désirer à bien des égards.

Nous croyons que les compagnies d'assurance devraient pouvoir émettre des titres de dette prioritaire qui situeraient leur détenteur au même rang que les titulaires de police. De toute évidence, c'est là un avantage pour les compagnies d'assurance parce qu'elles peuvent mobiliser des capitaux moins chers si elles peuvent offrir des titres de dette prioritaire à leurs bailleurs de fonds plutôt que des titres de second rang.

Après examen des lois fédérales concernant d'autres institutions financières, nous croyons que les compagnies d'assurance sont traitées différemment et sont désavantagées à cet égard. Par exemple, les banques peuvent émettre des débetures au même rang que les créances des déposants advenant l'insolvabilité de la banque.

Nous proposons donc que le projet de loi, dans les dispositions de la fin, devrait modifier la disposition concernant la liquidation, de sorte que les compagnies d'assurance puissent émettre des titres de créance au moment d'une liquidation, titres qui seraient placés au même rang que les créances des titulaires de police. À notre avis, les titulaires de police sont aujourd'hui bien protégés par les régimes d'indemnisation qui sont offerts et par la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes et la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD. Grâce à ces sociétés, les titulaires de police peuvent présenter leurs créances si une compagnie d'assurance devient insolvable. Il s'agit de régimes relativement nouveaux qui n'existaient certainement pas aux tout débuts de la Loi sur les liquidations. Nous croyons que notre recommandation désavantagerait les titulaires de police à cause de l'existence de ces régimes.

Monsieur le président, c'étaient là les questions de notre mémoire que nous voulions aborder spécifiquement. M. Prueter et moi-même serons heureux de répondre aux questions sur les sujets que j'ai traités ou sur tout autre sujet qui fait partie de notre mémoire.

[Text]

Senator MacDonald: Mr. McNairn, are you restricting yourself to giving testimony on C-28?

Mr. McNairn: Yes.

Senator MacDonald: The subject matter of four bills are being considered by the committee. Do you have any thoughts on the other three? Did you determine to restrict yourself, or did you think that there would be more hearings at which you would have a chance to appear?

Mr. McNairn: Certainly not the latter, Senator MacDonald. As an association we would like to have been able to come here today to talk about those other bills as well, but our problem was that we were unfortunately late in the day getting organized. We decided that we would focus particularly on the insurance legislation because we wanted a kind of manageable task in terms of the amount of time that we had at our disposal to put together a submission. That is why we did that.

It is unfortunate. We would like to have been able to comment on all the bills. In fact, I put together a committee of individuals whose experience was primarily, if not exclusively, in the insurance area. That was the expertise of this particular committee.

Senator MacDonald: Whatever the reasons for the shortness of time or the busyness of the Canadian Bar Association, these four bills represent a huge change in the life of Canadians and the business community. We have always come to look at the Canadian Bar Association as a group whose opinions we regard highly. You have talked about only one bill. I would like to think that your association should, in future, be aware of matters of this kind. This is important. Do not deny us the benefit of your advice. Thank you.

Mr. William Prueter, Member of the Sub-Committee, The Canadian Bar Association: I have a supplementary comment. From the industry perspective, some useful thinking has occurred in the past concerning issues of common concern to financial institutions crossing these various bills which are taking so much of your time at the present time. These were addressed in a submission prepared by other groups, for example the Canadian Bankers' Association, the CLHIA and a trust company, I believe. There is some reference point for issues of common concern. The point, nevertheless, is taken.

Senator Kirby: I have one question on the material that you raised and then a couple on issues that you did not raise. You propose six amendments rather than five because if your Recommendation No. 4 is taken, you say that your Recommendation No. 3 should be taken also. They are technical in nature and on the surface look to be cleaning up the drafting as opposed to being substantive changes. Do you have any reason to suspect that any of the affected parties would be concerned by these changes?

Mr. McNairn: No, we have no reason to suspect that.

Senator Kirby: And they were not expected in the House because your brief got in after the House of Commons had finished clause-by-clause study, is that correct?

[Traduction]

Le sénateur MacDonald: Monsieur McNairn, est-ce que vous limitez votre témoignage au projet de loi C-28?

M. McNairn: Oui.

Le sénateur MacDonald: Le Comité examine actuellement quatre projets de loi. Est-ce que vous avez quelque chose à dire sur les trois autres? Avez-vous décidé de restreindre votre témoignage ou croyiez-vous que vous auriez la chance d'assister à d'autres réunions du Comité au cours desquelles vous pourriez témoigner?

M. McNairn: Je n'ai certainement pas envisagé cette dernière éventualité, sénateur MacDonald. Notre association aurait aimé pouvoir venir témoigner aujourd'hui et aborder les autres projets de loi, mais le problème, c'est que malheureusement, nous nous y sommes pris trop tard. Nous avons alors décidé de nous intéresser particulièrement au projet de loi sur les assurances parce que nous voulions faire un travail raisonnable dans les délais dont nous disposions pour rédiger un mémoire. C'est ce qui explique pourquoi nous avons agi ainsi.

C'est malheureux, nous aurions aimé pouvoir faire des observations sur tous les projets de loi. En fait, j'ai constitué un comité de personnes qui possèdent surtout de l'expérience, sinon exclusivement, dans le domaine des assurances. C'était là la force de ce comité.

Le sénateur MacDonald: Peu importe les raisons qui expliquent le peu de temps dont disposait l'Association du Barreau canadien qui est fort occupée, ces quatre projets de loi représentent un grand changement dans la vie des Canadiens et du monde des affaires. Nous avons toujours eu beaucoup de respect pour l'opinion de l'Association. Nous n'avons discuté que d'un projet de loi. J'ose croire qu'à l'avenir, votre association sera sensibilisée à des questions de ce genre. C'est important. Ne nous privez pas de vos conseils. Merci.

M. William Prueter, membre du Sous-comité, Association du Barreau canadien: J'aurais une autre observation à faire. Dans l'industrie, on a réfléchi déjà sur des questions d'intérêt commun concernant les institutions financières assujetties à ces divers projets de loi qui prennent tellement de votre temps actuellement. Ces questions ont fait l'objet de mémoires qui ont été présentés par d'autres groupes, par exemple l'Association des banquiers canadiens, la CLHIA et une société de fiducie, je crois. Certaines questions se recoupent. Néanmoins, nous prenons note de votre remarque.

Le sénateur Kirby: J'ai une question à poser sur le sujet que vous avez abordé et quelques autres sur des questions dont vous n'avez pas parlé. Vous proposez six modifications au lieu de cinq, parce que si votre recommandation n° 4 est acceptée, vous dites que la recommandation n° 3 devrait l'être également. Il s'agit de recommandations techniques qui semblent vouloir préciser le libellé du projet de loi et non y apporter des modifications de fond. Avez-vous des raisons de croire que ces modifications pourraient avoir une influence quelconque sur les parties en cause?

M. McNairn: Non, aucune.

Le sénateur Kirby: Et elles ne devaient pas être présentées à la Chambre parce que votre mémoire est arrivé après que la

[Text]

Mr. McNairn: In fact, it got there before they did the clause-by-clause study. The legislative reform task force in the Department of Finance did not have an adequate lead time to review them. Therefore, they were not prepared to incorporate them in their list of technical amendments—not that they had looked at them and rejected them.

Senator Kirby: They just had no feedback.

Mr. McNairn: Yes. I have subsequently spoken on an informal basis with officials in the Department of Finance about these recommendations. My discussion with them would indicate that they—I should not be speaking for them, but I guess that hearsay is admissible in this committee. In response to your initial question, from my discussion with them, there was no indication from them that they thought there would be a problem with other constituencies if these changes were made.

Senator Kirby: I wish to ask you two questions, one of which relates to something in your longer brief and one which is not.

Yesterday we had evidence from the Canadian Institute of Actuaries on the issue of the extent to which recommendations from the actuaries to OSFI were to be subject to privilege, whether it is to be qualified privilege or a step above qualified privilege but not all the way to absolute privilege, which is what you recommend. There is obviously a gradation in terms of how much protection an actuary should have. I noticed that on page 24 of your brief you have gone all the way to absolute privilege. Would you care to comment on that issue? It was the subject of a fairly lengthy discussion here yesterday afternoon.

Mr. Prueter: Perhaps I might respond to both the comments that you have made because they are somewhat interrelated.

With a bill of this size and complexity, and in a group of diverse legal minds, you will appreciate that there may be some minority views. With reference to this question of absolute privilege versus qualified privilege, and without detracting from the submission, the issue as to what should apply in the case of the actuary is something that we did debate. There was certainly room for that approach depending on the kinds of considerations you value most highly.

With reference to qualified privilege there was a feeling in the committee that, considering that the act proposes to put significant responsibilities of a legislative public nature on an actuary, if an actuary acts in a bona fide manner, without malice and in the legitimate discharge and in the pursuit of the legitimate discharge of a duty that is considered by the legislature to be imposed upon him, then that, being a form of qualified privilege, might be an adequate protection. Furthermore, that absolute privilege, in the sense of some form of absolution, was really overstepping the bounds.

Senator Kirby: You were not here yesterday, but the Canadian Institute of Actuaries essentially asked for what I

[Traduction]

Chambre des communes eut terminé l'étude du projet de loi article par article, est-ce exact?

M. McNairn: En fait, le mémoire est arrivé avant l'étude article par article, c'est que le groupe de travail sur la réforme législative au ministère des Finances n'avait pas assez de temps pour l'examiner. Donc, on n'était pas disposé à inclure nos recommandations dans la liste de modifications techniques, ce n'est pas qu'on ait rejeté nos recommandations.

Le sénateur Kirby: On n'a donc tout simplement pas eu de réaction.

M. McNairn: C'est exact. De façon informelle, j'ai eu quelques entretiens avec des représentants du ministère des Finances au sujet de ces recommandations. J'en retiens que... je ne devrais pas parler en leur nom, mais je pense que le Comité peut accepter des preuves par ouï-dire. Pour répondre à votre première question, d'après la discussion que j'ai eue avec eux, rien ne m'a laissé croire qu'on entrevoyait un problème ailleurs si ces modifications étaient adoptées.

Le sénateur Kirby: Je veux vous poser deux questions, dont une porte sur un élément que vous exposez dans votre mémoire, l'autre non.

Hier, nous avons entendu le témoignage de l'Institut canadien des actuaires quant à savoir dans quelle mesure les recommandations des actuaires au Bureau du Surintendant des institutions financières sont assujetties à l'immunité, qu'il s'agisse d'immunité relative ou d'une immunité d'un cran supérieure, sans pour autant parler d'immunité absolue, ce qui est ce que vous recommandez. De toute évidence, il y a une certaine gradation en ce qui a trait à la protection que devrait avoir un actuaire. J'ai remarqué qu'à la page 24 de votre mémoire, vous parlez même d'immunité absolue. Auriez-vous l'obligeance de faire quelques observations sur cette question qui a été assez longuement discutée ici hier après-midi.

M. Prueter: Je vais me permettre de répondre aux deux observations que vous avez faites parce qu'elles sont en quelque sorte reliées.

Avec un projet de loi d'une telle ampleur et d'une telle complexité... et dans un groupe de juristes aussi variés, vous reconnaîtrez qu'il peut y avoir des opinions minoritaires. En ce qui a trait à la question de l'immunité absolue par rapport à l'immunité relative, et sans dénigrer notre mémoire, le type d'immunité dont devraient jouir les actuaires est une question dont nous avons discuté. Certes, différentes approches sont possibles selon l'importance que vous accordez aux éléments.

En ce qui a trait à l'immunité relative, dans l'ensemble, au comité on estimait que puisque la loi propose d'imposer d'importantes responsabilités publiques à un actuaire, si l'actuaire agit de bonne foi, sans malice, dans l'exécution légitime de ses fonctions et dans le respect de la loi, l'immunité relative est peut-être alors une protection adéquate. En outre, l'immunité absolue, c'est-à-dire une certaine forme d'absolution, dépassait vraiment les bornes.

Le sénateur Kirby: Vous n'étiez pas ici hier, mais l'Institut canadien des actuaires a essentiellement demandé que l'on

[Text]

would call good faith. That is, they were protected provided that the actuary was acting in good faith. Is that roughly equivalent?

Mr. Prueter: That would be equivalent to what I said and, further, from the interests of a policyholder of an insurance company, they too have an interest in ensuring that a malicious act or something very unusual and unexpected is protected against. But to be reasonable about it, some form of qualified privilege seemed appropriate in the circumstances and not an absolute form. That reflected somewhat of the minority view.

Senator Kirby: Which is somewhat weaker than the recommendation in your report?

Mr. Prueter: That is correct.

Senator Kirby: I wish to ask you another question, because it also came up yesterday. This is in keeping with Senator MacDonald's view, to which I fully subscribe, namely, that the views of the bar association on these kinds of questions are of considerable interest to us.

The issue of the confidentiality of information coming into a financial institution, particularly a deposit-taking financial institution, has come up in a variety of ways in submissions to the committee and in presentations. Fundamentally, the issue revolves around the right of a deposit-taking financial institution to pass on information that it receives about its customers to its subsidiaries and whether or not that passing on of information ought to be allowed or whether or not, in the interests of protecting the consumer, or at least ensuring privacy of the financial information about a consumer, that information ought not to be passed on. We have heard conflicting testimony on that. I suspect that we will again before the day is out.

The confidentiality issue is not touched on at all in your brief. You can make the observation that you are only talking about Bill C-28, but it becomes an issue if an insurance company is owned by a deposit-taking institution. The question then becomes whether or not information that the deposit-taking institution has can be passed on to an insurance company for the purposes of improving the probability of successful prospecting on the part of the insurance company. Would you care to comment on that one way or the other, even though I recognize that it is not in your brief?

Mr. McNairn: Having recognized that, you will then appreciate that our comments are individual comments and personal reactions to that.

Senator Kirby: Not official. Yes; I accept that.

Mr. McNairn: On the one hand, the conferral of networking powers on financial institutions, and the conferral on financial institutions of the capacity to invest in and have subsidiaries that are operating in other financial sectors other than the core business of the parent company does presuppose that financial institutions should be able to capitalize on some of the synergies that would result from networking that is selling the products of another, perhaps unrelated, financial institution, or

[Traduction]

parle, ce que j'appellerais, de la bonne foi. C'est-à-dire que les actnaires soient protégés à condition qu'ils agissent de bonne foi. Est-ce grosso modo la même chose?

M. Prueter: Cela revient à ce que j'ai dit et du point de vue des titulaires de polices d'assurance, les actnaires ont aussi intérêt à être protégés contre un acte malveillant ou contre quelque chose d'inhabituel et d'inattendu. Mais pour être raisonnable, une certaine forme d'immunité relative semblait appropriée dans les circonstances, non pas l'immunité absolue. C'était en gros l'opinion minoritaire.

Le sénateur Kirby: Ce qui est un peu moins fort que la recommandation de votre rapport?

M. Prueter: C'est exact.

Le sénateur Kirby: Je voudrais vous poser une autre question, parce qu'elle a été aussi soulevée hier. Elle a trait à l'opinion du sénateur MacDonald, avec qui je suis tout à fait d'accord, à savoir que les vues de l'Association du Barreau canadien sur ce genre de questions nous intéressent beaucoup.

La question de la confidentialité des renseignements qui sont confiés à une institution financière, plus précisément une institution de dépôt, a été soulevée à maintes reprises dans les mémoires qui ont été présentés au Comité et lors des témoignages. Essentiellement, la question est centrée sur le droit d'une institution de dépôt de transmettre à des filiales des renseignements qu'elle détient au sujet de ses clients; de même, on veut savoir si l'on doit permettre la transmission de ces renseignements ou non, afin de protéger le consommateur ou à tout le moins d'assurer la confidentialité des renseignements financiers au sujet d'un consommateur, pour faire en sorte que ces renseignements ne soient pas transmis. Nous avons entendu des témoignages contradictoires à cet égard. Je pense que nous allons en entendre d'autres avant la fin de la journée.

Vous n'abordez pas du tout cette question dans votre mémoire. Peut-être me direz-vous que vous ne vous êtes intéressés qu'au projet de loi C-28, mais cela devient un problème si une compagnie d'assurance appartient à une institution de dépôt. La question est alors de savoir si oui ou non l'information dont dispose l'institution de dépôt peut être transmise à une compagnie d'assurance afin d'accroître ses chances de succès dans sa prospection. Auriez-vous l'obligeance de faire un commentaire à ce sujet, même si je sais que vous n'abordez pas la question dans votre mémoire.

M. McNairn: Cela dit, vous reconnaîtrez que nos observations sont des commentaires individuels et des réactions personnelles.

Le sénateur Kirby: Je sais, j'accepte qu'il ne s'agit pas d'une position officielle.

M. McNairn: D'une part, le pouvoir d'établir des réseaux qui est accordé aux institutions financières, le pouvoir accordé à ces mêmes institutions d'investir dans des filiales qui font des affaires dans des secteurs financiers autres que le secteur principal de la société-mère, présupposent en effet que l'institution financière devrait être capable de profiter de certaines des synergies qui proviennent de l'établissement des réseaux qui vendent les produits d'un autre, peut-être d'une autre institu-

[Text]

maximizing their exposure in another financial service area through using a regulated subsidiary in that other area. To take advantage of those synergies it may be that some information needs to pass from one financial institution to another.

On the other hand, from a consumer perspective I know this is a very hot issue and there certainly is a lot of concern amongst the consumers of financial services about the use of personal information for marketing purposes. There is an awful lot of important information that a deposit-taking institution could acquire, say, about an individual that would be of considerable advantage in terms of targeting potential purchasers of insurance products. Some of the provinces have a concern about this. What troubles me in this whole area is whether we are into something that is a matter of the internal regulation of a financial institution or whether we are talking about something that, if it is to be regulated, should be regulated by the provinces on the theory that their responsibility is in the area of market regulation and market conduct.

Alberta has entered this whole field with a vengeance with a Financial Institution Consumers' Act—I am not sure that I have the title of it precisely down, but that is the theory of it, namely, that it is designed particularly not only for consumer protection but also for the protection of consumers of financial products. They do address this question of confidentiality.

Senator Kirby: In quite a restrictive way.

Mr. McNairn: Yes. You are right. It not all that far-reaching. We are into an area where there may be some provincial role, but perhaps that does not mean that there should be nothing in the federal legislation dealing with this question. It may be an area where there is a required legislative or regulatory activity from two levels of government.

Mr. Prueter: I might add one brief comment, which is simply my own view and the view of one major financial institution that I know very well, which includes a deposit-taking institution. This particular corporation has a stated policy that it will not exchange customer names or information without informed consent to the customer. How that principle is actually translated into actions as between insurance companies, trust companies, and so on—always subject to whatever applicable provincial legislation there may be in this matter—is perhaps by the way, but the principle remains constant. It remains constant because we believe that the customer, wherever that customer may be in a financial services conglomerate, is absolutely critical to our success and we owe them that duty. That has found its way into an internalized corporate policy. So that is the principle that is recognized.

Senator Kirby: The equivalent of a company bylaw may not formally be a bylaw, but it is an internal operating procedure of the company.

Mr. Prueter: It is that.

Senator Kirby: But it is not recognized in any of the bills that have been put before us. Mr. McNairn is right. The

[Traduction]

tion financière étrangère, ou encore de maximiser leur présence dans un autre service financier en utilisant une filiale réglementée dans cet autre domaine. Pour profiter de ces synergies, peut-être faut-il transmettre certains de ces renseignements d'une institution financière à l'autre.

D'autre part, du point de vue du consommateur, je sais que c'est là une question très discutée et qui préoccupe certainement beaucoup les consommateurs de services financiers quant à l'utilisation des renseignements personnels à des fins de marketing. Une institution de dépôt peut recueillir beaucoup de renseignements importants sur une personne, renseignements qui pourraient être très utiles pour cibler des acheteurs potentiels de produits d'assurance. Certaines provinces se sont préoccupées de cette question. Ce que je me demande dans toute cette affaire, c'est si nous étudions maintenant une question qui est assujettie à la réglementation interne d'une institution financière ou s'il est plutôt question d'une activité qui doit être réglementée par les provinces en supposant que leurs responsabilités se situent dans le domaine de la réglementation des marchés.

L'Alberta s'est engagée pour de bon dans ce domaine en adoptant la *Financial Institution Consumers' Act*, je ne suis pas sûr d'avoir le titre exact, mais c'est en gros ce dont il s'agit, c'est-à-dire une loi conçue précisément non seulement pour assurer la protection du consommateur, mais la protection des consommateurs de produits financiers. Il est effectivement question de confidentialité.

Le sénateur Kirby: De façon assez limitée.

M. McNairn: Oui, vous avez raison. On ne s'aventure pas trop loin. Nous étudions actuellement une question qui pourrait être de compétence provinciale, mais cela ne veut pas dire non plus que le gouvernement fédéral ne pourrait pas adopter une loi à cet égard. C'est peut-être une question qui nécessite à la fois l'intervention législative ou réglementaire des deux niveaux de gouvernement.

M. Prueter: Permettez-moi d'ajouter un bref commentaire, qui est simplement mon opinion et celle d'une grande institution financière que je connais très bien, incluant entre autres une institution de dépôt. Cette société a adopté une politique claire et nette; elle ne donne pas le nom de ses clients ni de renseignements sans le consentement éclairé du client. Comment ce principe est en fait appliqué dans la réalité entre les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et ainsi de suite, toujours assujetties à une loi provinciale qui puisse exister à cet égard, c'est peut-être secondaire, mais le principe demeure le même. Parce que nous croyons que le client, même dans le domaine des services financiers, est absolument essentiel à notre succès et que nous lui devons cette confiance. Et ce principe a été incorporé à une politique interne, si bien qu'il est accepté.

Le sénateur Kirby: L'équivalent d'un règlement d'une société peut ne pas être officiellement un règlement, mais il s'agit d'une procédure interne de la société.

M. Prueter: C'est exact.

Le sénateur Kirby: Mais aucun des projets de loi qui nous ont été soumis n'en fait mention. M. McNairn a raison. Le

[Text]

Alberta bill recognizes that quite explicitly, but it is not in any of these bills.

Can you see intuitively any reason why the Canadian Bar Association would object to that kind of policy? From a legal standpoint, does it create a nightmare that one ought to be careful of if that kind of policy was actually put into the legislation?

Mr. McNairn: It would have to be very carefully drafted. I suspect that you will not get an objection in principle from the Canadian Bar Association, but we are better at reacting to detailed things than broad policy matters.

Senator Kirby: That is right.

Mr. Prueter: Bear in mind that this is a matter with which all our regulators, both provincial and federal, would be interested. The nature of the development of the principle and the specifics of it would be a matter of quite some significance.

Senator Kirby: Details really matter.

Mr. Prueter: The details really matter, as they do with many aspects of this.

Senator Sylvain: My question touches on what Senator Kirby mentioned about confidentiality, but I would like to approach it in a broader context.

Most of what we are discussing here deals with the desire of the banking industry to get into the insurance business. The intent of the government has been fairly clearly stated in that the banks should not get into the insurance business, and the bill in many ways states that.

Just on Senator Kirby's point, if a bank buys an insurance company and then transmits the information on its clients to the insurance company it does not, per se within the bank confines, operate as an underwriter, but it is operating at this point as an intermediary. I should like to have your view as to whether this action is tantamount to the bank being in the insurance business. Once you start to deal as an intermediary in insurance, are you actually in the insurance business as a broker, or agent, or whatever term you want? Evidently you are not the underwriter. But does that constitute being in the insurance business?

Mr. McNairn: If what we are talking about is the provision of information that will be used for marketing purposes rather than the actual solicitation of insurance customers, you could not fairly characterize that as putting the deposit-taking institution up top, the parent entity in the business of acting as an insurance marketing intermediary.

In terms of the provincial legislation—at least that with which I am familiar, which deals with the regulation of insurance brokers and insurance agents—that activity would not be characterized for provincial purposes as requiring the bank or its officers to become licensed or registered as an agent or broker.

Senator Sylvain: The effect, however, on the bank, would be that it would increase its earnings through the subsidiary and

[Traduction]

projet de loi de l'Alberta tient explicitement compte de cette situation.

Instinctivement, voyez-vous une raison pour laquelle l'Association du Barreau canadien s'opposerait à ce genre de politique? D'un point de vue juridique, cela crée-t-il des problèmes, à un point tel qu'il faudrait faire attention si ce genre de politique était en réalité insérée dans une loi?

M. McNairn: La loi devrait être rédigée de façon très prudente. Je pense qu'en principe, l'Association du Barreau canadien ne s'y opposerait pas, mais nous sommes beaucoup plus forts dans les détails que dans les grandes politiques générales.

Le sénateur Kirby: C'est juste.

M. Prueter: Rappelez-vous bien que c'est là une question qui est susceptible d'intéresser tous nos organismes de réglementation, qu'ils soient provinciaux ou fédéraux, et la nature du principe ainsi que les détails seraient une question d'une assez grande importance.

Le sénateur Kirby: Les détails ont vraiment de l'importance.

M. Prueter: Oui, tout comme pour les nombreux aspects de la question.

Le sénateur Sylvain: Ma question concerne la confidentialité dont a parlé le sénateur Kirby, mais j'aimerais la poser dans un contexte plus vaste.

La majeure partie de nos discussions porte sur le désir de l'industrie bancaire d'investir le secteur de l'assurance. Le gouvernement a fait connaître ses intentions de façon assez claire, en ce sens que les banques ne doivent pas s'ingérer dans le domaine des assurances et le projet de loi à maints égards le précise.

Simplement pour revenir à la question du sénateur Kirby, si une banque achète une compagnie d'assurance et transmet ensuite l'information sur ses clients à la compagnie d'assurance, en soi, selon les limites de la banque, elle ne fait pas office d'assureur, mais bien plutôt à ce moment-là d'intermédiaire. J'aimerais savoir si vous pensez qu'une telle mesure équivaut à faire de la banque une compagnie d'assurance. Une fois que vous commencez à servir d'intermédiaire dans le domaine des assurances, le faites-vous véritablement en tant que courtier, agent ou peu importe le terme que vous utilisez? De toute évidence, vous n'êtes pas l'assureur. Mais cela veut-il dire que vous êtes dans le domaine des assurances?

M. McNairn: Si ce dont nous parlons concerne la divulgation de renseignements qui seront utilisés à des fins de marketing et non de sollicitation de clients potentiels, on ne peut pas dire véritablement que les institutions de dépôt viennent en premier lieu, que la société-mère agit comme intermédiaire.

En ce qui a trait aux lois provinciales, au moins en ce qui concerne celles que je connais, qui portent sur la réglementation des courtiers d'assurance et des agents d'assurance, cette activité n'obligerait pas les banques ou ses administrateurs à obtenir une licence ou à s'enregistrer en tant que courtier ou agent d'assurance.

Le sénateur Sylvain: Ce qui se produit, cependant pour la banque, c'est qu'elle a la chance d'augmenter ses revenus par

[Text]

would possibly benefit from that in the form of dividends. That might be considered to be in the insurance business.

Or, alternatively, if the intent of the bill is to keep the banks out of it altogether, then I would suggest that some specific provision in the bill should prohibit the bank from exchanging this information or passing the information along to an insurance subsidiary, in order to make very sure that the intent of the law is carried out as well as the spirit of the law. Would you agree with that point?

Mr. McNairn: I can see the logic of that. That kind of approach would seem to be consistent with the general principle that this government has adopted that the bank should stay out of the use of their network banking facilities, physical and otherwise, as far as the sale of insurance is concerned.

The Chairman: Are there any other questions? If not, then I will address some.

Mr. McNairn, over the last two weeks many groups or individuals interested in these bills came to see me, our researcher and the clerk. We put in writing various points that they raised. With the permission of senators, I would ask our researcher to address the points that he should like to have answered.

Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, Library of Parliament: There are two points: The first you have discussed, namely, the actuaries; but you have not discussed the accountants. The accountants' association will be appearing as well. Is there any reason that the actuaries should be treated any differently, or from a legal point of view should the clauses dealing with each group be parallel in terms of the privilege that you were talking about?

Mr. McNairn: In our brief, we did not address the question of the position of the auditor. The expanded role of the actuary is brand new with this bill so that we are breaking new ground here. That is why we focused on the provisions dealing with the actuary in Bill C-28 and did not give any attention to the position of the auditor.

An off-the-top-of-the-head reaction would be that there probably should not be any difference between the privilege that the auditor is able to assert and the privilege that the actuary is able to assert. That is my reaction without a lot of study of the different roles that the auditor and the actuary may play.

Mr. Goldstein: Finally, since the goal of the four bills was to increase the powers of all the financial institutions across the pillars to some degree, you raise an issue in your brief on the networking power, or an ambiguity in the networking power. It is Recommendation No. 17 specifically. Will the ambiguity in the drafting create problems in the different financial institutions attempting to do networking? Is that a drafting error? You did not put it as one of your higher priority ones but, given that it is a policy priority of the government to encourage financial innovation, will it be an impediment?

[Traduction]

l'intermédiaire de la filiale, avantage qui pourrait également se répercuter sous forme de dividendes. Cela pourrait être considéré comme de l'assurance.

Ou encore si le projet de loi vise à exclure totalement les banques de ce domaine, je pense alors que l'on devrait adopter une disposition précise interdisant à la banque d'échanger ces renseignements ou de les transmettre à une filiale d'assurance afin de respecter à la fois l'esprit et la lettre de la loi. Êtes-vous d'accord?

Mr. McNairn: Je vois votre logique. Ce type d'approche semble conforme au principe général que le gouvernement a adopté, à savoir que les banques ne devraient aucunement intégrer la vente de produits d'assurance à leurs réseaux, soit dans le système bancaire même, soit dans les succursales.

Le président: D'autres questions? Sinon, je vais en poser quelques-unes.

Monsieur McNairn, depuis deux semaines, de nombreux groupes ou particuliers intéressés par ces projets de loi se sont adressés à moi, à notre attaché de recherche et au greffier du Sénat. Nous avons noté diverses questions qui ont été soulevées. Si les sénateurs le permettent, j'aimerais demander à notre attaché de recherche d'aborder les questions auxquelles il voudrait avoir des réponses.

Mr. Gerry Goldstein, chef, Division de l'économie, Bibliothèque du Parlement: Il y a deux questions: la première dont vous avez discuté concerne les actuaires; mais vous n'avez pas parlé des comptables. L'Association des comptables va également comparaître devant le Comité. Y a-t-il une raison qui explique pourquoi les actuaires devraient être traités différemment, ou d'un point de vue juridique, les articles concernant l'immunité de chacun des groupes devraient-ils être mis en parallèle?

Mr. McNairn: Notre mémoire ne porte pas sur la situation du vérificateur. Le rôle élargi de l'actuaire est tout à fait nouveau dans le projet de loi, de sorte que nous abordons ici des questions nouvelles. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes concentrés sur les dispositions du projet de loi C-28 portant sur les actuaires et c'est également ce qui explique pourquoi nous n'avons pas prêté attention aux vérificateurs.

Sans trop réfléchir, je dirais qu'il ne devrait probablement pas y avoir de différence entre l'immunité à laquelle a droit le vérificateur et celle à laquelle peut prétendre l'actuaire. C'est tout simplement une réaction donnée comme cela, sans avoir étudié en détail le rôle différent que pourraient jouer le vérificateur et l'actuaire.

Mr. Goldstein: Enfin, puisque les quatre projets de loi visent à accroître les pouvoirs de toutes les institutions financières, vous avez soulevé une question dans votre mémoire portant sur l'ambiguïté du pouvoir d'établissement des réseaux. Il s'agit précisément de la recommandation n° 17. L'ambiguïté dans le libellé créera-t-elle des problèmes dans les différentes institutions financières qui tenteront d'établir ce pouvoir de réseaux? S'agit-il d'une erreur de rédaction? Vous n'en avez pas fait une de vos grandes priorités, mais si l'on suppose que le gouverne-

[Text]

Mr. McNairn: If there were an opportunity to make some technical amendments, that is sort of the second level. It should be added to the list. I did not speak to it today because I know that that networking provision was of particular concern to the trust companies. I am a little bit wary about raising a suggestion relating to the networking power because it is something that is carried through to the trust and loan companies as well. If the change that we are suggesting were to be made here it would logically have to be made in the trust and loan companies bill.

Mr. Goldstein: In all the bills. But is this ambiguity one that will create problems for networking? Or will it be a lawyer's battle?

Mr. McNairn: Perhaps the latter.

Mr. Prueter: Mr. Chairman, the effort on this particular section was one of clarification as opposed to one of substantive concern.

The Chairman: Are there any other questions? If not, we thank you very much. I apologize again for the delay. We thank you for the work that you have done. We will try to take advantage of it.

Mr. McNairn: Thank you very much, Mr. Chairman, for having us here today. We were pleased to have the opportunity of speaking to this bill. In five years' time when you are pre-studying all of these financial institutions statutes, if I can bind my successors—and I probably do not have the power to do that any more than you do as legislators—hopefully we will be here to comment on all of the revisions.

The Chairman: We made a suggestion yesterday that we might ask the minister to report annually to the Senate and the other place on their development so that it would be easier to follow everything. Perhaps we will invite you to appear before us again in due course. Thank you.

Honorables sénateurs, nous avons comme prochain témoin, l'Association des courtiers d'assurance du Canada, représentée par son président, monsieur John Morin.

Mr. Morin, you may present your brief or presentation, and then questions will follow. You have one hour. Would you also present your colleagues?

Mr. John Morin, President, Insurance Brokers Association of Canada: Mr. Chairman, I have an insurance brokerage office in Lachine, Quebec. To my left we have Michael Saunders who is from Taber, Alberta. He has an insurance brokerage office, again a family operation. Michael is the chairman of our financial institutions committee. On my right is our legal counsel, André Bois, who is from Quebec City and who advises us on the different issues of the day.

[Traduction]

ment a pour priorité d'encourager l'innovation dans le secteur financier, cela sera-t-il un obstacle?

M. McNairn: S'il était possible d'adopter des modifications techniques, je dirais qu'elles se situeraient au deuxième niveau. Il faudrait les ajouter à la liste. Je n'en ai pas parlé aujourd'hui parce que je sais que la disposition concernant l'établissement des réseaux inquiétait particulièrement les sociétés de fiducie. J'hésite un peu à faire une suggestion concernant le pouvoir d'établissement des réseaux parce que c'est un pouvoir qui est également accordé aux sociétés de fiducie et de prêt. Si la modification que nous proposons devait être adoptée, logiquement, il faudrait faire de même dans le projet de loi concernant les sociétés de fiducie et de prêt.

M. Goldstein: Dans tous les projets de loi. Mais cette ambiguïté viendra-t-elle créer des problèmes en ce qui concerne l'établissement des réseaux? Ou provoquera-t-elle simplement des discussions juridiques?

M. McNairn: Des discussions juridiques, je dirais.

M. Prueter: Monsieur le président, en ce qui concerne cette disposition, on a voulu davantage ici apporter une clarification que de traiter d'une question de fond.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Sinon, nous vous remercions beaucoup. Je m'excuse encore du retard. Nous vous remercions du travail que vous avez accompli, nous allons essayer d'en profiter.

M. McNairn: Merci beaucoup, monsieur le président, de nous avoir reçus aujourd'hui. Nous sommes heureux d'avoir eu la chance de faire connaître nos vues sur le projet de loi. Dans cinq ans, lorsque vous procéderez à une étude préliminaire de toutes les lois concernant les institutions financières, nous serons là, si je peux engager mes successeurs - je n'ai probablement pas plus le pouvoir de le faire que vous en tant que législateur - j'espère, dis-je bien, que nous serons ici pour faire connaître nos observations sur toutes les révisions.

Le président: Hier, nous avons suggéré de demander au ministre de présenter un rapport annuel au Sénat et à l'autre endroit sur l'évolution des lois, de sorte qu'il serait plus facile de suivre tout ce qui se passe. Peut-être serez-vous alors invité à comparaître de nouveau devant notre Comité en temps opportun. Merci.

Honourable senators, our next witness is Mr. John Morin, President of the Insurance Brokers Association of Canada.

Monsieur Morin, vous pouvez présenter votre mémoire ou votre exposé, après quoi les questions viendront. Vous avez une heure. Auriez-vous également l'obligeance de présenter vos collègues?

M. John Morin, président, Association des courtiers d'assurance du Canada: Monsieur le président, je suis courtier d'assurance à Lachine, au Québec. À ma gauche, se trouve M. Michael Saunders de Taber, en Alberta. Il a lui aussi un bureau de courtage en assurance, une autre entreprise familiale. M. Saunders est président de notre Comité sur les institutions financières. À ma droite, notre conseiller juridique, M. André Bois, qui est de Québec et qui nous conseille sur les différentes questions de l'heure.

[Text]

The Insurance Brokers Association of Canada has been very interested in the revision of financial institutions laws and how this country will cope with everything that is coming in the future—the globalization and the necessities that are being put upon our financial institutions. Of course the reason we are so interested is that our endeavours relate to one part, and that is the brokerage of general insurance. We try to dabble a little in life insurance but it is not always successful, so most of us stick with what we know: cars, houses and commercial business.

I was sitting on some committees when the province of Quebec deregulated insurance companies that had a Quebec charter. It took another five years until they were able to come up with what they thought was a satisfactory solution to deregulating the salesmen or intermediaries. I think the same thing is happening in Ottawa where to deregulate the top is easier than to deregulate the bottom where the consumer is. Any government that is serious in protecting the consumer has to take great pains to make sure that the deregulation of the intermediaries is done in such a way that the consumer is protected against conflict of interest, tied-selling and all these nice words we have been talking about for the past five years.

We sent a letter to the chairman of this committee giving a brief overview of our concerns. We tried to narrow it down to what interests us. In this letter you will find that we talk about Bill C-4, Bill C-19 and Bill C-28 as well as Bill C-34. Most of our concerns lie with the fact that we have lost the definitions somewhere on the business of insurance and insurance agents. We cannot find those definitions that were in the old law. That puzzles us and we wonder why the actual business of insurance and the words "insurance agent" or "broker" are not defined anywhere. We think that this can open up a few possibilities, and that Superintendents of Insurance will have a lot to do if at some point people start saying that some people are in the insurance business and others are not, and wondering is this the business of insurance or not? That was our first concern, and we have mentioned it all the way through the letter.

Our other concern is with clause 416 (2) of Bill C-19, where it says that a bank may not act as an insurance agent in the placing of insurance. We thought that by keeping those words in the law, "placing of insurance", we were actually restricting the prohibition to one thing, the placing of insurance. Agents and mostly brokers across Canada do a lot more than place insurance. They solicit, they fill out proposal forms, they give quotes, they take care of claims, they advise clients, and when all that is done they place the insurance which is what I call the "anointed act of being an insurance broker". That is a concern of ours, if it does restrict the prohibition to only one of the duties that a broker handles.

[Traduction]

L'Association des courtiers d'assurance du Canada s'intéresse de très près à la révision des lois concernant les institutions financières et à la façon dont le Canada s'adaptera à toutes les modifications, soit l'internationalisation des marchés et les obligations nouvelles qui incomberont à nos institutions financières. Certes, si nous nous intéressons tellement à ces lois, c'est que nos activités portent sur un élément de ces projets de loi, à savoir le courtage des assurances générales. Nous essayons de donner un peu dans l'assurance-vie, mais nous ne réussissons pas toujours. Donc, la plupart d'entre nous s'en tiennent à ce qu'ils connaissent, c'est-à-dire l'assurance des automobiles, des maisons et des commerces.

Je faisais partie de certains comités lorsque le Québec a déréglementé les compagnies d'assurance qui détenaient une charte de la province. Il a fallu attendre encore cinq ans avant que le Québec ne propose ce qu'il considérait être une solution satisfaisante en matière de déréglementation des activités des vendeurs ou des intermédiaires d'assurance. Je pense que la même chose est en train de se produire à Ottawa où il semble plus facile de déréglementer les activités en amont que celles en aval, là où se trouve précisément le consommateur. Tout gouvernement qui a à cœur de protéger le consommateur doit déployer de nombreux efforts pour s'assurer que la déréglementation des intermédiaires se fait de façon à protéger le consommateur contre les conflits d'intérêt, la vente liée et toutes ces belles réalités dont nous parlons depuis cinq ans.

Nous avons écrit au président pour lui donner une brève vue d'ensemble de nos préoccupations. Nous avons tenté de nous en tenir à ce qui nous concerne. Dans cette lettre, vous remarquerez que nous parlons des projets de loi C-4, C-19, C-28 et C-34. La plupart de nos préoccupations portent sur le fait que ces projets de loi ne définissent plus ce qu'est une entreprise d'assurance et d'un agent d'assurance. On ne retrouve pas ces définitions qui étaient dans l'ancienne loi. Nous nous posons des questions et nous demandons pourquoi on ne définit pas nulle part ce qu'on entend véritablement par une «entreprise d'assurance» et par un «agent» ou un «courtier d'assurance». À notre avis, cela risque de causer des problèmes et les surintendants des assurances vont probablement avoir beaucoup à faire si à un moment donné, certains commencent à dire que des personnes sont dans le commerce des assurances, d'autres ne le sont pas et qu'on se demande ce qu'est une entreprise d'assurance ou non. C'était là notre première préoccupation dont nous avons fait part tout au long de la lettre.

Notre autre préoccupation concerne le paragraphe 416(2) du projet de loi C-19 où l'on dit qu'une banque ne peut pas agir en tant qu'agent d'assurance. Nous croyons qu'en gardant cette expression dans la loi, nous réussissons effectivement à restreindre l'interdiction à une chose, c'est-à-dire la vente d'assurance. Les agents, et surtout les courtiers d'assurance de tout le Canada font beaucoup plus que de vendre de l'assurance. Ils font de la sollicitation, ils remplissent des formulaires de proposition, ils donnent des prix, s'occupent des réclamations, conseillent les clients et lorsque tout cela est fait, ils vendent l'assurance, ce que j'appelle «l'acte de consécration d'un courtier d'assurance». C'est là une chose qui nous inquiète, si le projet de loi restreint effectivement l'interdiction à seulement une des fonctions d'un courtier d'assurance.

[Text]

Clause 409 is something that came in recently, and it authorizes a bank to provide investment counselling services and, therefore, we conclude that a bank will be authorized to give opinions on insurance contracts which embody an investment vehicle.

We are wondering how a bank that controls a life insurance company can give independent advice on where to invest money to a consumer who holds a substantial deposit at the bank. We have some reservations about the fact that nothing was put in the bill that would tell the consumer that he was being told to do such and such in this investment vehicle and "By the way the bank owns the investment vehicle". There is no disclosure there.

On Bill C-28, again, the definitions of the terms "business of insurance" and "insurance agents" are not to be found. We feel that this omission should be corrected. Our biggest problem with this bill is clause 441(1)(h), which says that with the consent of the minister, insurance companies can offer the services of an insurance broker. That to us is nonsensical and we do not understand why it is there. The independent insurance broker is, I like to say, one who buys insurance instead of one who sells insurance. When people walk into my office to buy insurance, I sometimes tell them, laughingly, that they came to the wrong place. I do not carry the joke too far. I want to tell them, "If you want to buy insurance, you can buy it yourself because there are a lot of direct riders out there. We have competition in different areas, and that is fine. But if you want me to buy your insurance, let us talk about your needs, and after that we will discuss which insurer we should approach and which coverage best suits you. You can go home and I will go out in the snow, sleet, rain and mud and buy it from a very good insurance company that is solvent, bring it back, and ensure that the contract is done in the way we asked for it. In the event of a claim you can come with me, with all the knowledge I have gathered through my courses and exams, to that insurance person to be indemnified for our claim." That is quite different. The only way I can be serious in saying that is if I am independent.

If I am owned by an insurance company, then all kinds of other things might happen. To make sure that the consumer is not fooled by the shingle on my door that says "broker", we, the Insurance Brokers Association of Canada, say that brokers should remain independent from insurance companies. That was very strange for us and we still have a big problem with it.

That, in a nutshell, describes the views of the Insurance Brokers Association of Canada on these bills. If you have any questions, we will answer them. I do not want to go on and on although there are other areas outside our purview on which we have opinions. We have André Bois with us who can discuss mutualization and so on. At this point we will take questions.

[Traduction]

L'article 409 est relativement nouveau, il autorise une banque à offrir des services de conseil en placement et par conséquent, nous en concluons qu'une banque sera autorisée à donner son opinion sur des contrats d'assurance qui comprennent un moyen de placement.

Nous nous demandons comment une banque qui contrôle une compagnie d'assurance-vie peut donner des conseils indépendants sur la façon d'investir de l'argent à un consommateur qui a un dépôt important à cette banque. Nous avons certaines réserves, car aucune disposition du projet de loi ne vient préciser au consommateur de faire telle ou telle chose pour ce qui concerne son moyen de placement quand en fait la banque possède le moyen de placement. On ne dit rien.

Dans le projet de loi C-28, encore là, on ne définit pas les expressions «entreprise d'assurance», «agent d'assurance». Nous estimons que cette omission devrait être corrigée. Ce qui nous inquiète le plus dans ce projet de loi, c'est l'alinéa 441(1)h), selon lequel avec le consentement du ministre, les compagnies d'assurance peuvent offrir les services d'un courtier d'assurance. Pour nous, cela n'a aucun sens et nous ne comprenons pas pourquoi cette disposition est là. Le courtier d'assurance indépendant est, je dois dire, la personne qui achète de l'assurance et non qui vend de l'assurance. Lorsque les gens viennent me voir dans mon bureau pour acheter de l'assurance, je leur dis parfois, à la blague, qu'ils s'adressent au mauvais endroit. Je ne les fais pas languir plus longtemps. Ce que je veux leur faire comprendre, c'est que s'ils veulent acheter de l'assurance, ils peuvent le faire eux-mêmes parce qu'il y a beaucoup de vendeurs sur le marché. Nous faisons face à la concurrence dans différents domaines, et c'est correct. Mais si vous voulez que j'achète votre assurance, parlons d'abord de vos besoins après quoi nous discuterons quel assureur nous devrions approcher et quelle couverture d'assurance vous convient le mieux. Vous pouvez retourner chez vous, je vais m'occuper de tout et je vais acheter votre assurance à une très bonne compagnie d'assurance qui est solvable, je vais vous en faire part et vous assurer que le contrat est rédigé de la façon dont vous souhaitez. Si vous avez une réclamation, vous pouvez venir me voir, avec toutes les connaissances que j'ai acquises dans mes cours et dans mes examens, et je vais vous indemniser. C'est tout à fait différent. La seule façon pour moi d'offrir un véritable service, c'est d'être indépendant.

Si j'appartiens à une compagnie d'assurance, alors tout peut se produire. Pour nous assurer que le consommateur n'est pas dupé par la plaque qui indique «courtier» sur ma porte, nous, à l'Association des courtiers d'assurance du Canada, soutenons que les courtiers doivent demeurer indépendants des compagnies d'assurance. C'était très étrange pour nous et nous avons encore de la difficulté avec cela.

Voilà, en résumé, les vues de l'Association des courtiers d'assurance du Canada sur ce projet de loi. Si vous avez des questions, nous allons y répondre. Je ne veux pas poursuivre indéfiniment bien que nous ayons certaines opinions sur des questions qui ne relèvent pas de notre champ d'action. M. André Bois est avec nous qui peut discuter de mutualisation et d'autres choses. Nous allons maintenant répondre aux questions.

[Text]

Senator Simard: I have a question of a general nature. What was the response of the government or House of Commons to some of the things you are pursuing here today?

Mr. Morin: We were told by the government that clause 416 (2) of Bill C-19, in the way it is written, protects the consumer and that the placing of the words, "the placing of insurance" did not seem to be important enough to be removed. Their legal opinion is that it does what it was doing before. Our contention is that banks did not own insurance companies before. So we feel that this clause has to be changed. Their legal opinion says that it does not. That was on 416 (2).

On the business of insurance and insurance agents and why the definitions are not in the bill, I cannot quote exactly but I think we were told at the time that the blurring of the four pillars is the object of this deregulation and that perhaps the definitions should be omitted for that reason. I must tell you that the people we have met and dealt with for years now in the finance department have been very helpful and understanding. I have to say that these arguments are only differences of opinion. They have been very helpful and we have been satisfied with a lot of what has been done there.

Senator Simard: You would not be totally unhappy if the legislation was left the way it is now. Would you still prefer to change, for example, 416?

Mr. Morin: We would like to see 416 changed, yes, and we would like to see clause 441 in Bill C-28 changed even more so.

The Chairman: We have a few notes from when we met with your group and other groups before these hearings. Perhaps it would be interesting if our researcher asked you some questions or perhaps provided answers to your questions.

Mr. Goldstein: With respect to 441(h) in Bill C-28, which you said is more important to you, would you be satisfied if the Department of Finance was willing to simply drop "independent insurance brokers" and just leave it as "agents"? In other words, an insurance company would not be able to set up an inhouse independent broker. If somebody were actually on the premises, they would be an agent or an employee of the company. So would simply dropping the term "independent insurance brokers" from that clause satisfy you?

Mr. Morin: I think you are reading from higher up in the clause. Are you reading from the amendment to C-28?

Mr. Goldstein: Yes.

Mr. Morin: That amendment was proposed at the subcommittee level.

Mr. Goldstein: It was passed by the House.

Mr. Morin: That is not in the area of the clause we are concerned with.

[Traduction]

Le sénateur Simard: J'ai une question générale. Quelle a été la réaction du gouvernement ou de la Chambre des communes à certains des éléments dont vous discutez ici aujourd'hui?

M. Morin: Le gouvernement nous a laissé entendre que le paragraphe 416(2) du projet de loi C-19, dans son libellé actuel, protège le consommateur et que l'expression «vente d'assurance» ne semblait pas assez importante pour l'enlever. Selon l'opinion des conseillers juridiques, la loi a le même effet qu'auparavant. Or, nous soutenons que les banques ne possédaient pas de sociétés d'assurance avant et que cette disposition doit être modifiée. Les conseillers juridiques prétendent le contraire. Voilà pour ce qui est du paragraphe 416(2).

En ce qui a trait à l'entreprise d'assurance et aux agents d'assurance et aux raisons pour lesquelles les définitions ne se retrouvent pas dans le projet de loi, je ne peux pas donner de citation exacte, mais je pense qu'on nous a dit à ce moment-là que la déréglementation a été adoptée pour garder les compétences des quatre types d'institutions financières assez floues et que peut-être les définitions devraient être omises pour cette raison. Je dois dire que les représentants du ministère des Finances que nous avons rencontrés et avec lesquels nous travaillons depuis des années nous ont beaucoup aidés et sont très compréhensifs. Ces arguments ne sont que des différences d'opinions. En effet, ces gens nous ont beaucoup aidés et nous sommes satisfaits du travail qui a été accompli au Ministère.

Le sénateur Simard: Vous ne seriez pas désespérés si le projet de loi demeurerait tel quel. Par exemple, préféreriez-vous toujours que l'article 416 soit modifié?

M. Morin: Oui, et nous aimerions encore plus que l'article 441 du projet de loi C-28 soit modifié.

Le président: Nous avons en main quelques notes que nous avons prises lors de notre rencontre avec votre groupe et d'autres groupes avant les audiences. Peut-être serait-il utile que notre attaché de recherche vous pose certaines questions ou réponde à vos questions.

M. Goldstein: En ce qui concerne l'alinéa 441 (1)h) du projet de loi C-28 qui, à votre avis est plus important pour vous, seriez-vous satisfaits si le ministère des Finances acceptait de simplement laisser tomber l'expression «courtiers d'assurance indépendants» pour n'utiliser que le terme «agents»? Autrement dit, une compagnie d'assurance ne pourrait pas avoir son propre courtier indépendant. Si quelqu'un était effectivement sur les lieux, il s'agirait d'un agent ou d'un employé de la compagnie. Donc, le fait de laisser tomber l'expression «courtiers d'assurance indépendants» de cet article, cela vous satisferait-il?

M. Morin: Je pense que vous êtes plus haut dans l'article. Est-ce que vous lisez ce qui se trouve dans la modification au projet de loi C-28?

M. Goldstein: Oui.

M. Morin: Cette modification a été proposée au Sous-comité.

M. Goldstein: Elle a été adoptée par la Chambre.

M. Morin: Il ne s'agit pas de l'article qui nous préoccupe.

[Text]

Mr. Goldstein: There are two there, where they can, with the consent of the minister, provide services regarding insurance brokerage.

Mr. Morin: That is what we are concerned with.

Mr. Goldstein: That is what I am asking. Would you be happy if they were allowed to set up their own agents in the way in which they do it now?

Mr. Morin: We would welcome the competition. That is no problem for us.

Mr. Goldstein: That is the existing situation, where you are competing with agents who are stated employees of companies and independent brokers such as yourselves. I believe the Department of Finance would be disposed to make that change.

Mr. Morin: If the intention in this bill was to say that an insurance company can have agents, you might want to strike the words out because everyone knows insurance companies can have agents.

The Chairman: We have a specific question there.

Mr. Morin: The answer is yes.

Mr. Goldstein: With respect to 416 (2), as you have suggested the legal experts at finance say this covers the situation. Clearly, as we were discussing with the bar association a minute ago, this will be a legal distinction. The senators have suggested doing an annual review of the legislation as developments take place. There will be a lot of contentious issues or minor contentious issues as the bill is developed. Because the Department of Finance, as you pointed out, clearly does not want to define some of these areas such as "insurance" because it wants to blur the pillars, would you be willing to come back in a year if the Senate invited you and say, "Look this does seem to be working", or "It is not working and here are our problems." Again, this is an issue where we seem to be running into lawyers saying this is what will happen and no this will not happen.

Mr. Morin: Yes, I think so. We would like to see the law passed. Everyone has been working so hard at these laws that they must be passed sooner or later somewhere along the line.

The Chairman: Do you have other questions?

Mr. Goldstein: No, that covers both their concerns.

Senator Sylvain: Mr. Morin, as you know I am an insurance broker in Quebec. We are not to be called insurance brokers any more but intermediaries, as far as I can understand. The new law in Quebec has a section dealing with the ownership of insurance agencies and I think anyone who is not a fulltime agent is restricted to less than 20 per cent of the action in an insurance brokerage. How does that fit in with a bank owning an insurance agency? Would that not be in conflict?

[Traduction]

M. Goldstein: Il y en a deux ici, où on peut, avec consentement du ministre, offrir des services de courtage d'assurance.

M. Morin: C'est ce qui nous préoccupe.

M. Goldstein: C'est ce que je vous demande: seriez-vous satisfaits si les compagnies d'assurance avaient le droit d'établir leurs propres agences de la façon dont elles le font maintenant?

M. Morin: Nous accepterions la concurrence, ce n'est pas un problème pour nous.

M. Goldstein: C'est ce qui se passe actuellement, vous faites concurrence avec des agents qui sont des employés reconnus de compagnies ainsi qu'avec des courtiers indépendants comme vous-même, je pense que le ministère des Finances seraient prêt à faire ce changement.

M. Morin: Si dans le projet de loi, on veut préciser qu'une compagnie d'assurance peut avoir des agents, il faut peut-être alors tout biffer parce que tout le monde sait que les compagnies d'assurance peuvent avoir des agents.

Le président: Nous avons une question précise ici.

M. Morin: La réponse est oui.

M. Goldstein: En ce qui a trait au paragraphe 416(2), comme vous l'avez laissé entendre, les conseillers juridiques des Finances prétendent que cette disposition englobe tout. D'après les discussions que nous avons eues avec l'Association du Barreau canadien il y a une minute, il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'une distinction d'ordre juridique. Les sénateurs ont proposé de procéder à un examen annuel de la loi au fur et à mesure de son évolution et l'on constatera qu'il y a beaucoup de questions litigieuses ou des questions mineures. Parce que le ministère des Finances, comme vous l'avez dit, ne veut vraiment pas définir certains des domaines, comme «l'assurance», parce qu'il veut garder le flou des compétences des institutions financières, accepteriez-vous de revenir dans un an si le Sénat vous le demandait et de dire : «Écoutez, ça semble fonctionner» ou «La loi ne marche pas et voici nos problèmes». Encore là, il s'agit d'une question où on semble vouloir faire face aux avocats qui vont dire que telle chose va arriver et que telle chose ne se produira pas.

M. Morin: Oui, je pense. Nous aimerions que ces projets de loi soient adoptés, tout le monde y a travaillé tellement fort, que tôt ou tard il faut les adopter.

Le président: Avez-vous d'autres questions?

M. Goldstein: Non, tout va bien.

Le sénateur Sylvain: Monsieur Morin, vous savez que je suis courtier d'assurance au Québec. On ne nous appellera plus dorénavant courtiers d'assurance, mais des intermédiaires, d'après ce que je peux comprendre. La nouvelle loi du Québec renferme une disposition portant sur la propriété des agences d'assurance et je pense que toute personne qui n'est pas agent à plein temps n'a pas le droit de détenir plus de 20 p. 100 des actions d'une firme de courtage d'assurance. Qu'est-ce qui arrive d'une banque qui possède une agence d'assurance? N'y aurait-il pas là conflit?

[Text]

Mr. Morin: Perhaps Mr. Bois could answer.

Senator Sylvain: Perhaps I have not posed the question properly, but there is a new law, and the information I have says:

... l'exercice des activités de courtier en assurance aux intermédiaires de marché dont plus de 20% des actions ou des droits de vote afférents à leurs actions est détenu par des institutions financières, des groupes financiers ou des personnes morales liées à ces institutions ou groupes.

So no financial institutions can own more than 20 per cent of a brokerage or cannot be licensed. How does this fit with what we have been discussing, where a bank would own a brokerage outfit?

Mr. André Bois, Legal Counsel, Insurance Brokers Association of Canada: In Quebec it would not fit, but it would fit in other provinces.

Senator Sylvain: So there would be a problem in Quebec as this law is written?

Mr. Bois: It is what the law says in Quebec; as soon as one financial institution or group of financial institutions owns more than 20 per cent then the brokerage becomes an exclusive agency. They are allowed to sell insurance but only as an exclusive agent.

Senator Sylvain: Mr. Morin, you are President of the Insurance Brokers Association of Canada. Is there any conflict elsewhere in Canada with this type of approach?

Mr. Morin: If you are a financial institution or a conglomerate of financial institutions you cannot own more than 20 per cent in Quebec, but you have this disclosure that says if you own 10 per cent the brokerage has to put on the letterhead that they are a subsidiary of the financial institution. The regulatory body in Ontario has set it at 49 per cent at this time. In other provinces, as far as we have been told up to last week, they do not have the restrictions on whether banks or financial institutions may or may not own insurance brokerages at this time. Where the problem may lie is if banks own insurance companies and insurance companies have the insurance brokerages, there could be far-reaching effects.

Mr. Michael Saunders, Director, Insurance Brokers Association of Canada: I might also add that in our conversations across the country with Superintendents of Insurance we have learned that they are concerned about that as well, that it might create problems with that flow, a bank owning an insurance company and owning a brokerage. The indications are that many of them may be looking at some changes in their own provinces, or at least considering the problem.

Senator Sylvain: Is it conceivable that a bank could own an insurance company, that the insurance company could own a brokerage company that that brokerage company could be

[Traduction]

M. Morin: Peut-être que M. Bois peut répondre à la question.

Le sénateur Sylvain: Je n'ai peut-être pas bien posé ma question, mais il y a une nouvelle loi et d'après les renseignements que j'ai...

... acting as an insurance broker where more than 20 per cent of the shares or voting rights are held by financial institutions, financial groups or artificial persons linked to those institutions or groups.

Donc, aucune institution financière ne peut posséder plus de 20 p. 100 des actions d'une firme de courtage d'assurance ou ne peut obtenir de permis. Comment cette disposition s'intègre-t-elle à ce que nous avons discuté, quand on dit qu'une banque peut posséder une firme de courtage?

M. André Bois, conseiller juridique, Association des courtiers d'assurance du Canada: Au Québec, ça ne marche pas, mais ça pourrait aller dans d'autres provinces.

Le sénateur Sylvain: Donc il y aurait un problème au Québec à cause de la façon dont la loi est rédigée?

M. Bois: C'est ce que prévoit la loi au Québec; dès qu'une institution financière ou un groupe d'institutions financières possède plus de 20 p. 100 des actions, la firme de courtage devient alors une agence exclusive. Elle a le droit de vendre de l'assurance, mais seulement en tant qu'agent exclusif.

Le sénateur Sylvain: Monsieur Morin, vous êtes président de l'Association des courtiers d'assurance du Canada. Ailleurs au Canada, ce genre d'approche cause-t-il des problèmes?

M. Morin: Une institution financière ou un conglomerat d'institutions financières ne peut posséder plus de 20 p. 100 des actions d'une firme au Québec, mais vous avez cette disposition concernant la divulgation qui stipule que si vous possédez 10 p. 100 de la firme, il faut préciser que vous êtes une filiale de l'institution financière. L'organisme de réglementation de l'Ontario a fixé cette limite à 49 p. 100. Dans d'autres provinces, d'après ce qu'on nous a dit la semaine dernière, il n'y a pas de restrictions quant à savoir si les banques ou les institutions financières peuvent ou non posséder des firmes de courtage d'assurance actuellement. Là où le problème se pose peut-être, c'est que si les banques possèdent des compagnies d'assurance et que si les compagnies d'assurance possèdent des firmes de courtage, les conséquences peuvent être assez nombreuses.

M. Michael Saunders, administrateur, Association des courtiers d'assurance du Canada: J'aimerais peut-être ajouter que dans les conversations que nous avons eues dans tout le pays avec les surintendants des assurances, nous avons constaté que ces derniers sont inquiets au sujet de tout cela, que cela peut créer des problèmes, à savoir une banque qui possède une compagnie d'assurance et une firme de courtiers d'assurance. On pense que nombre d'entre elles songent à adopter des changements dans leur propre province ou au moins à examiner le problème.

Le sénateur Sylvain: Est-il concevable qu'une banque puisse posséder une compagnie d'assurance, que la compagnie d'assurance puisse posséder une firme de courtage et que la firme de

[Text]

housed within a bank and that there would be no transference of information?

Mr. Morin: That there would not be?

Senator Sylvain: Yes.

Mr. Morin: No. I saw something that came by my desk close to a year ago, where the RoyFund had sent a flier to all their customers that had investments with the RoyFund and it was telling them that because of automation there was no way of keeping the flow of information going from the RoyFund to the Royal Bank or any other subsidiary. They were telling the customer that they hoped that this would not be too inconvenient, and they were letting it go at that.

I was here when you were talking earlier about confidentiality and one thing I like to point out is that we keep thinking that the banks might give information to insurance companies, but let us talk a little about insurance companies giving information to banks. Insurance companies, especially life insurance companies, have very personal information on their proposal forms. To share that with a bank manager when the customer is looking for a loan is another way of looking at confidentiality. We think that can be a problem.

Senator Sylvain: Yesterday, perhaps, you were not here but the subject came up and the thought was expressed that not just the bank bill should be amended to put a barrier on this flow of information but all the bills before us should be amended in such a way as to make sure that insurance companies do not tell trust companies, that trust companies do not tell banks and that banks do not tell cooperatives, et cetera. Would you be in favour of these bills being amended in such a way?

Mr. Morin: I believe that in Bill C-28 there are some areas that can help the legislator do what you have just said. In some of the other bills, such as Bill C-19, that is not necessarily the case. I think that taking an overview of the law and screening the regulations might help. Do not forget we have regulations as well that should help us here.

Mr. Goldstein: With respect to the question Senator Sylvain asked you, if the Department of Finance changed the legislation so that an insurance company could not set up an inhouse independent brokerage, would that solve the conflict with the Quebec law you raised, so that it would have to be an agent?

Mr. Morin: Yes.

Mr. Goldstein: Second, with respect to bank marketing of insurance, to credit cards and to debiting card holders, do you have a problem with that?

Mr. Morin: We would prefer not to see it, but do not have any problem with that at this point.

[Traduction]

courtage puisse se trouver à l'intérieur d'une banque et qu'il n'y ait pas d'échange d'informations?

M. Morin: Aucun échange?

Le sénateur Sylvain: Oui.

M. Morin: Non. Il y a près d'un an, un document a atterri sur mon bureau. Les administrateurs du RoyFund avaient envoyé un dépliant à tous leurs clients dans lequel on disait qu'en raison de l'automatisation des services, il était impossible d'empêcher l'information d'être transmise du RoyFund à la Banque Royale ou à toute autre filiale. On disait aux clients qu'on espérait que cela ne les gênerait pas trop, mais on laissait la situation comme telle.

J'étais ici lorsque vous avez parlé tout à l'heure de confidentialité et j'aimerais préciser que nous pensons toujours que les banques risquent de donner de l'information aux compagnies d'assurance, mais il faut aussi parler des compagnies d'assurance qui donnent des renseignements aux banques. Les compagnies d'assurance, plus particulièrement les compagnie d'assurance-vie, possèdent des renseignements très personnels sur leurs clients. On peut envisager la confidentialité sous un autre angle, à savoir que le directeur de la banque transmet ces renseignements lorsque vous demandez un prêt. Nous pensons qu'il peut s'agir là d'un problème.

Le sénateur Sylvain: Hier, peut-être n'étiez-vous pas ici, la question a été soulevée, à savoir que non seulement la Loi sur les banques devrait être modifiée pour empêcher cette transmission de renseignements, mais tous les projets de loi qui nous sont présentés devraient l'être de façon à nous assurer que les compagnies d'assurance ne transmettent pas les renseignements aux sociétés de fiducie, que les sociétés de fiducie ne fassent pas la même chose avec les banques et que les banques ne transmettent pas les renseignements aux coopératives, etc. Seriez-vous d'accord pour que les projets de loi soient modifiés de cette façon?

M. Morin: Je crois que dans le projet de loi C-28, certaines dispositions sont susceptibles d'aider le législateur à atteindre cet objectif. Dans certains des autres projets de loi, comme le projet de loi C-19, ce n'est pas nécessairement le cas. Je pense qu'il serait peut-être utile de regarder l'ensemble des lois, et d'examiner les règlements. N'oubliez pas que nous avons aussi les règlements qui devraient nous aider.

M. Goldstein: En ce qui concerne la question que vous a posée le sénateur Sylvain, si le ministère des Finances modifiait la loi de sorte qu'une compagnie d'assurance ne puisse pas établir sa propre firme de courtage indépendante, cela réglerait-il le conflit avec la loi du Québec dont vous avez parlé, de sorte qu'il devrait s'agir d'un agent?

M. Morin: Oui.

M. Goldstein: Deuxièmement, en ce qui a trait au marketing des banques en matière d'assurance, aux cartes de crédit et de débit, y voyez-vous un problème?

M. Morin: Nous préférierions qu'il n'y en ait pas, et nous n'en voyons pas actuellement.

[Text]

The Chairman: If there are no further questions, I will thank the witnesses for their time and effort in coming here.

The Chairman: We will now welcome as witnesses the Canadian Institute of Chartered Accountants, and I would ask Mr. Ken Gunning, Chairman of the Federal Legislation Committee, to introduce his colleagues. If you have a brief you are welcome to present it and then we will have questions.

Mr. Ken Gunning, Chairman of the Federal Legislation Committee, Canadian Institute of Chartered Accountants: Good morning, senators. My name is Ken Gunning and I am the Chairman of the CICA's Federal Legislation Committee. With me today are two senior chartered accountants who are involved in standard setting activities for the CICA.

On my far left is Bill Mitchell who, I think it is fair to say, is one of the most experienced bank auditors in Canada. He is also chairman of the CICA Subcommittee on Banks. On my immediate left is David Ross. David is heavily involved in insurance company audits and with the CICA standard setting activity as Chairman of our Task Force on Auditors' Communications with Regulators. On my right is Dana Clarence who is the CICA Director of Governmental Affairs.

Senators, my colleagues and I appreciate very much this chance to make a brief presentation on behalf of the CICA on a few of the issues which are of concern to us and to the public relative to the financial statements and audits of financial institutions in Canada.

I understand that you have received a copy of this submission which the CICA presented on financial sector reform to the minister a couple of months ago. We made eight recommendations in that submission, two of which were accepted. I guess you would say that that puts the CICA at about the batting average of the Toronto Blue Jays, which is not too shabby.

Out of those eight issues we would like to touch on two and let you know that we are seriously concerned about a third one. Of course, we are here to respond to any questions that you may have on any of the issues in our brief.

One of the things we also hope to achieve today, Mr. Chairman, is to let you know why we have advanced some of these issues. We do not think we have been too good at that in the past.

The first issue is the dual auditor system for banks. This is one that applies only to the banking legislation at the present time. We supported the continuation of that system which we have had in Canada for banks since the Home Bank failed in 1923. The government indicated its support for the system at first reading. When the House of Commons subcommittee considered the issue, it was told that the Superintendent of Financial Institutions and the Canadian Bankers' Association preferred the dual auditor system. Since the four major players

[Traduction]

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, permettez-moi de remercier les témoins d'avoir pris le temps et l'énergie nécessaires pour venir nous rencontrer aujourd'hui.

Le président: Nous entendrons maintenant le témoignage des représentants de l'Institut canadien des comptables agréés. Nous souhaitons la bienvenue à M. Ken Gunning, président du Comité de l'Institut sur les lois fédérales. Auriez-vous l'obligeance de présenter vos confrères. Si vous avez un mémoire à présenter, libre à vous de le faire, après nous vous poserons des questions.

M. Ken Gunning, président, Comité sur les lois fédérales, Institut canadien des comptables agréés: Bonjour, messieurs les sénateurs. Mon nom est Ken Gunning et je suis président du Comité de l'ICCA sur les lois fédérales. M'accompagnent aujourd'hui deux premiers comptables qui s'occupent de l'établissement des normes pour l'Institut.

À l'extrême gauche se trouve M. Bill Mitchell qui, je pense qu'il est juste de dire, est l'un des vérificateurs bancaires possédant le plus d'expérience au Canada. Il assume également la présidence du Sous-comité de l'Institut sur les banques. Immédiatement à ma droite, vous avez M. David Ross. M. Ross s'occupe énormément de vérifications de compagnies d'assurance ainsi que de l'établissement des normes de l'ICCA en tant que président de notre Groupe de travail sur les communications des vérificateurs avec les gouvernements. À ma droite, je vous présente M. Dana Clarence, directeur des Affaires gouvernementales à l'Institut.

Messieurs les sénateurs, mes collègues et moi sommes très heureux de pouvoir vous présenter un bref exposé au nom de l'ICCA sur quelques-unes des questions qui intéressent le public et nous-même en ce qui a trait aux états financiers et aux vérifications des institutions financières au Canada.

Je crois comprendre que vous avez reçu un exemplaire du mémoire que l'Institut a présenté au ministre il y a quelques mois sur la réforme du secteur financier. Notre document renfermait huit recommandations dont deux ont été acceptées. Peut-être direz-vous que notre moyenne au bâton est à peu près la même que celle des Blue Jays de Toronto, ce qui n'est pas trop mal.

Nous aimerions aborder deux de ces huit recommandations et nous tenons à vous dire qu'une troisième nous préoccupe beaucoup. Bien sûr, nous sommes prêts à répondre à toutes les questions que vous pourrez poser sur l'ensemble de notre mémoire.

Monsieur le président, l'un des objectifs que nous nous sommes fixés aujourd'hui est de vous préciser les motifs qui nous ont incités à aborder ces questions. Nous ne sommes pas certains d'avoir excellé dans ce domaine jusqu'à maintenant.

La première recommandation porte sur le système à deux vérificateurs pour les banques. Actuellement, ce système ne s'applique qu'à la Loi sur les banques. Nous appuyons l'application de ce système aux banques au Canada depuis la faillite de la *Home Bank* en 1923. Le gouvernement s'est dit d'accord pour l'adoption de ce système dès la première lecture du projet de loi. Lors de l'étude de la question par le Sous-comité des Communes, certains ont précisé que le Surintendant des institutions financières et l'Association des banquiers canadiens

[Text]

thought that the system was beneficial, we were pretty surprised to hear via the press that the Commons committee did not and that we are to have an optional dual auditor system in the future. This, once again, is for banks.

I would like to ask Bill Mitchell, who I said is very experienced in this field, to explain to you why we supported that system and what we think might be better than what we have now.

Mr. W.T. Mitchell, Chairman, Subcommittee on Banks, Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Chairman, in making my remarks I would first like to comment that we are blessed in this country with solid world-class major banks. While it is perhaps a cliché to say so, banking is a business that depends on confidence, and the ongoing maintenance of public confidence in our banks is essential to the well-being of our society. Therefore, while our banks are very solid, nevertheless I suggest that we need to carefully consider whether the proposed banking legislation will maximize public confidence, not only in good times but also under adverse conditions when the instruments that maintain public confidence are put under stress.

The ultimate sanction any auditor has is to qualify his audit report. In the case of a major bank, a qualified report would have severe consequences. Nevertheless, Justice Estey suggested in his report that notwithstanding the consequences it is the auditor's solemn responsibility to qualify his report if he feels it to be necessary to qualify the statements of a major bank. Obviously, qualifying the statements of a major bank would put the auditor under enormous pressure. While I have no doubt that my professional colleagues and I would not shirk our duty, I would suggest that given the magnitude of the implications two heads making the decision to qualify would be better than one.

The other point I would like to make arises out of something which, perhaps, affects Canada more than any other leading country. In Canada the concentration of corporate ownership produces the highly likely effect of a bank auditor being required to make credit judgments on his own firm's audit clients. The concentration of ownership problem has been further exacerbated by the trend towards fewer large accounting firms. While I am sure that my professional colleagues would, under any circumstances, show their independence of mind, I believe we should be sensitive to the general public's reaction to auditors making judgments on the creditworthiness of their own audit clients. I suggest that there might be a perception of conflict whether real or not. Going back to my earlier point, I suggest we must make every effort to maintain the public's confidence in our major banks.

[Traduction]

préféraient le système à deux vérificateurs. Comme les quatre grands types d'institutions financières reconnaissent les avantages du système, nous avons été assez surpris d'apprendre dans la presse que le Comité des Communes n'était pas d'accord et qu'à l'avenir, ce système serait facultatif. Je le répète, il s'agit ici des banques.

J'aimerais demander à M. Mitchell qui, comme je l'ai précisé tout à l'heure, est un spécialiste du domaine, de vous expliquer pourquoi nous appuyons la création d'un tel système et de vous préciser quelle solution de rechange nous proposons.

M. W.T. Mitchell, président, Sous-comité sur les banques, Institut canadien des comptables agréés: Monsieur le président, permettez-moi d'abord de dire que nous avons la chance au Canada de compter des grandes banques aux assises financières solides et de réputation internationale. Bien que cela soit peut-être un cliché, le commerce bancaire est une entreprise qui repose sur la confiance de la population et l'appui indéfectible du public à nos banques est essentiel au bien-être de la société. Même si nos banques sont très solides, je dois quand même dire qu'il nous faut essayer de voir précisément si le projet de loi sur les banques permettra de maximiser la confiance du public, non seulement en période faste, mais aussi dans des moments difficiles. Ce qui importe, c'est de voir ce qui en est au moment où les instruments qui assurent le maintien de la confiance du public sont mis à l'épreuve.

L'ultime sanction dont dispose le vérificateur est de produire un rapport de vérification avec réserve. Pour une grande banque, un tel rapport aurait de graves conséquences. Néanmoins, le juge Estey a précisé dans son rapport que, peu importe les répercussions, si le vérificateur juge nécessaire d'apporter des réserves aux états financiers d'une grande banque, il n'en tient qu'à lui de produire un rapport en conséquence. De toute évidence, le vérificateur qui émet des réserves au sujet des états financiers d'une grande banque subit d'énormes pressions. Je suis sûr que mes collègues et moi-mêmes n'allons pas abdiquer nos responsabilités, mais je dois dire que compte tenu de l'ampleur des répercussions d'une telle décision, quand vient le temps de produire un rapport avec réserve, deux têtes valent mieux qu'une.

L'autre question que j'aimerais soulever découle d'une situation qui a au Canada, peut-être plus d'importance que dans n'importe quel autre grand pays. Au Canada, la concentration des sociétés fait en sorte que le vérificateur d'une banque est fort probablement tenu de porter des jugements sur le crédit des clients de sa propre firme de vérification. Et cette concentration est encore pire quand on constate qu'il y a de moins en moins de grandes firmes comptables. Bien que je ne doute pas que dans n'importe quelle circonstance, mes collègues feraient montre de la plus grande indépendance, je crois que nous devons être sensibles à la réaction du public face aux vérificateurs qui portent des jugements sur la crédibilité de leurs propres clients. Je pense qu'il est possible que le public y voit peut-être un conflit, réel ou pas. Pour revenir à ma question, je pense qu'il faut déployer tous les efforts possibles pour préserver la confiance du public dans nos grandes banques.

[Text]

With respect, Mr. Chairman, I suggest that you consider asking for legislation which requires two auditors for major banks.

Mr. Gunning: Mr. Chairman, that's the first issue we want to address. The second issue has to do with the accounting and auditing standards for financial institutions. This one applies to all four.

The Chairman: The four pillars?

Mr. Gunning: Yes, the four pillars. We think that these accounting and auditing standards are important. They have to be high; but, equally important, they have to be uniform. Everyone has to play by the same rules. We think that federal financial institutions legislation should prescribe the CICA handbook as the primary source of generally accepted accounting principles and of generally accepted auditing standards in Canada, just as federal corporations legislation has done for the past 16 years, and as numerous provincial corporations and security acts already provide.

We say the "primary source" because we want to make it clear that we recognize that all these acts must continue to have an overriding right of the Superintendent of Financial Institutions to prescribe special rules, if and when this is felt necessary.

Why did we advance this proposal? Well, as I say, it is essential to have the same set of rules if we are going to compare the score. The auditors should all play by the same set of rules as well. These days there are other bodies getting into the rule setting business. We should make it clear that there should be only one set of rules for financial institutions in Canada.

Why the CICA rules? I would like Dana Clarence to review the CICA's standard setting activities and credentials.

Mr. Dana A. Clarence, Director of Governmental Affairs, Canadian Institute of Chartered Accountants: The CICA has been developing and codifying new accounting and auditing standards in Canada for over 45 years. For the past 23 years, those standards for business have been included in the CICA handbook. As well, for the past 10 years the CICA's public sector accounting and auditing committee has been developing accounting and auditing recommendations for governments in Canada. I might add that when the government recently identified the development of common accounting conventions as an objective in the economic union proposals, we offered to assist in that process.

The CICA is committed to maintaining the excellence of its standard setting process. It is, quite simply, our principal reason d'être. The institute spends over \$6 million annually in direct cash expenses for standard setting. This means that each of our 50,000 members, including each of my three colleagues today, spend about \$125 a year in supporting that effort. But that is, as they say, only half of it. Our members, as well as other non-members, generously contribute their time and energy to assist the volunteer committees with developing the standards. Their contributed total of 4,500 person days per

[Traduction]

Monsieur le président, avec tout le respect que je vous dois, je crois que vous devriez songer à réclamer l'adoption d'une loi exigeant le système à deux vérificateurs pour les grandes banques.

M. Gunning: Monsieur le président, c'est la première question que nous voulons aborder. La seconde porte sur les normes de comptabilité et de vérification à l'intention des institutions financières. Elle s'applique aux quatre projets de loi.

Le président: Aux quatre piliers?

M. Gunning: C'est exact. À notre avis, ces normes sont assez importantes. Elles doivent être élevées et, tout aussi important, elles doivent être uniformes. Tout le monde doit suivre les mêmes règles. Nous croyons que les lois fédérales concernant les institutions financières devraient faire du guide de l'Institut la source première des principes comptables et des normes de vérification généralement reconnus au Canada, tout comme le prévoyaient les lois fédérales sur les sociétés depuis 16 ans et comme le prévoient déjà de nombreuses lois provinciales sur les sociétés et les valeurs mobilières.

Nous disons la «source première», car nous voulons établir clairement ceci: nous reconnaissons que toutes ces lois doivent continuer de conférer au Surintendant des institutions financières le droit d'établir des règlements spéciaux au besoin.

Pourquoi proposons-nous cette recommandation? Eh bien, comme je l'ai dit, il est essentiel que tout le monde respect les mêmes règles si nous voulons être en mesure de comparer les résultats. Les vérificateurs aussi. De nos jours, d'autres organismes se mêlent d'établir des règles. Il faut préciser clairement qu'il ne doit y avoir qu'une seule série de règles destinées aux institutions financières.

Pourquoi les règles de l'ICCA? J'aimerais demander à M. Clarence de passer en revue les activités et le rendement de l'ICCA dans ce domaine.

M. Dana A. Clarence, directeur, Affaires gouvernementales, Institut canadien des comptables agréés: L'ICCA élabore et codifie de nouvelles normes de comptabilité et de vérification au Canada depuis 45 ans. Depuis 23 ans, ces normes destinées aux entreprises sont intégrées au guide de l'Institut. De même, le comité de vérification et de comptabilité du secteur public, depuis 10 ans, élabore des recommandations destinées aux gouvernements canadiens dans ces deux domaines. Permettez-moi d'ajouter que lorsque le gouvernement a déclaré récemment, dans ses propositions d'union économique, qu'il visait à élaborer des conventions comptables communes, nous avons offert de lui apporter notre aide.

L'Institut tient à conserver l'excellence de son processus d'établissement des normes. Bref, c'est notre raison d'être. L'Institut consacre annuellement plus de 6 millions de dollars en crédits directs à l'établissement des normes. Cela veut dire que chacun de nos 50 000 membres, y compris mes trois collègues ici aujourd'hui, dépensent environ 125 \$ chacun à ce titre. Mais comme on dit, ce n'est que la moitié du gâteau. Nos membres, et d'autres personnes ne faisant pas partie de l'Institut, donnent généreusement de leur temps et de leur énergie pour aider les comités bénévoles à élaborer les normes. Les 4

[Text]

year represents another \$6 million invested in the process. That process, or as we call it "due process", is a long, complex and exhaustive process. The schematic diagram set out on page 15 in Appendix B of our submission visually conveys the complex nature of the process. The development of new standards frequently takes two years or longer. We would love to shorten that, but the importance of public input and the necessity of producing a quality product, dictates we take no shortcuts.

We were pleased when the government accepted our recommendation that all federal financial institutions adhere to generally accepted accounting principles and generally accepted auditing standards. We believe that the standards in the handbook are suited to the task.

Mr. Gunning: Mr. Chairman, we would now like to ask your committee to support the recommendation that the CICA handbook be named, preferably in the regulations, or in some form of administrative requirement, as the defined uniform source of generally accepted accounting principles and generally accepted auditing standards for federal financial institutions. That is the second issue, Mr. Chairman.

The third issue that we would like to raise is the one we are most concerned about. We have saved the best for the last. It is the "well-being" report. Auditors of banks have had a special additional duty for many years: to report to management and to the superintendent whenever they become aware of any transaction or condition affecting what is referred to as the "well-being" of the bank that is not satisfactory and that requires rectification, in the opinion of the auditor.

This is now to be extended to apply to all financial institutions. So what is the problem? This is a public interest report, designed to give early warning of problems, right? Don't we support that objective as the CICA? Yes, we do. We support it very strongly. The problem is that we have asked for but have not received any guidance as to what those words mean and what that duty requires the auditor to look for or to do.

Committee members have probably recently received a copy of this letter from the CICA to you, Mr. Chairman, which enclosed a CA magazine editorial describing this section as "a ticking time bomb." Here's why we think it is ticking.

First of all, we do not have any understanding of what the term "well-being" means. Obviously, it is a non-technical term. If we asked everyone around the table to provide a definition they would probably all be different. We audit to "generally accepted auditing standards". That is a term that is rigorously defined in great detail in the handbook. "Generally accepted accounting principles" are very thoroughly defined and prescribed, but we do not know what "well-being" is.

[Traduction]

500 jours-personnes que ces gens consacrent chaque années à cette activité représentent un autre investissement de 6 millions de dollars. Cette façon de procéder, que nous appelons aussi la «procédure équitable», est longue, complexe et exhaustive. Le diagramme que l'on trouve en page 15 de l'Annexe B de notre mémoire en montre la complexité. Il faut souvent compter deux ans ou plus pour élaborer des normes nouvelles. Nous aimerions raccourcir les délais, mais l'importance de la participation des gens de l'extérieur et la réalisation d'un produit de qualité nous obligent à éviter les raccourcis.

Nous étions heureux de voir que le gouvernement avait accepté l'une de nos recommandations, à savoir que toutes les institutions financières devaient respecter les normes de vérification et les principes comptables généralement reconnus. Nous estimons que les normes figurant dans le guide sont à la hauteur.

M. Gunning: Monsieur le président, nous demandons à votre Comité d'appuyer la recommandation suivante, à savoir que le guide de l'Institut soit désigné, de préférence dans les règlements, ou dans tout autre document administratif, comme étant la source précise des normes de vérification et des principes comptables généralement reconnus pour les institutions financières fédérales. Voilà pour notre deuxième question, monsieur le président.

La troisième question que nous voulons souligner est celle qui nous préoccupe le plus. Nous avons gardé le meilleur pour la fin. Il s'agit du rapport sur «l'état de santé». Depuis nombre d'années les vérificateurs des banques se sont vus imposer une charge spéciale supplémentaire: faire rapport à la direction et au surintendant chaque fois qu'ils se rendent compte d'une transaction ou d'une situation influant sur ce que l'on appelle «l'état de santé» de la banque, transaction ou situation qui ne soit pas satisfaisante et qui nécessite des correctifs, de l'avis du vérificateur.

Cette exigence va maintenant être appliquée à toutes les institutions financières. Alors, qu'est-ce qui fait problème? Il s'agit d'un rapport d'intérêt public, visant à donner un signal d'alarme, n'est-ce pas? Est-ce que nous appuyons cette mesure à l'Institut? Oui, totalement. Le problème, c'est que nous avons demandé, mais en vain, des explications sur cette exigence et sur ce que le vérificateur est tenu d'examiner ou de faire.

Les membres du Comité ont probablement reçu un double de la lettre que vous a fait parvenir l'ICCA et à laquelle était joint un numéro de l'éditorial du magazine CA dans lequel on décrit cette disposition comme une «bombe à retardement». Voici ce qui en est.

D'abord, nous ne savons pas du tout ce que l'on entend par l'expression «état de santé». De toute évidence, ce n'est pas une expression technique. Si on demandait aux gens autour de la table de nous donner leurs définitions, elles seraient probablement toutes différentes. Nous effectuons nos vérifications selon des «normes de vérification généralement reconnues». Voilà une expression qui est rigoureusement définie dans le guide. Il en va de même des «principes comptables généralement reconnus», mais nous ne savons pas ce que l'on entend par «état de santé».

[Text]

The second problem is the reference to the word "condition". Any "condition". What is a "condition" or, perhaps more appropriately, what is not a "condition"? We have seen that the House of Commons Finance Subcommittee was advised by a senior civil servant last month that it includes any management practices and that it "covers everything". Since the term has never been defined, I must say, Mr. Chairman, that this type of statement causes us serious concern.

There is a third problem: When to report. When does a "condition", whatever it is, affect "well-being", whatever that is? Does this happen only after the bottom drops out of the real estate market, or does it happen before the bottom drops out of the real estate market? If it happens before, how long before? So you can see that the auditor is being put into a very difficult position, mostly because there is no guidance available at this point. We think these are serious unanswered questions.

So what does the CICA plan to do about these unanswered questions? As I mentioned at the beginning, David Ross is the Chairman of the CICA's Task Force on Auditors' Communications with Regulators. His group has been asked to come up with some answers. I would like him to explain what the CICA would like to see done.

Mr. David P. Ross, Chairman, Task Force on Auditors' Communications with Regulators, Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Chairman, what we are dealing with here is what we have come to know as an expectation gap, or the potential for an expectation gap, and in this case quite a significant one. What we mean by that is that what the regulator or the public expects of a certain type of reporting from auditors may not be clearly understood by the auditors. Therefore, there may be a variation in the practice in making reports. As a result, there will be an impaired ability for the regulator to be assured as to the extent of reliance he can place on these reports and consequently his job will be made all the more difficult. Obviously implicit in that whole situation is the likelihood of much misunderstanding.

We made it very clear that what the CICA is trying to do, in part through my own committee but also through other initiatives that came out of the Estey hearings and the Macdonald commission, and again to this expectation gap, is to ensure that our message is clearly understood by the recipient, again the public, and in this case certainly the regulator.

We do not see how this can possibly happen without some interpretation of the terminology in the act, either by amending the act or providing some supporting regulations or some other form of documentation of authority perhaps as a result of a collaborative effort between the CICA and the regulator.

There have been initiatives of this nature in other countries dealing with reporting requirements such as this and trying to make sure there is not an expectation gap. The U.K. has quite a good example of a collaborative effort between the chartered accountants in the U.K. and the Bank of England in respect of reporting certain additional matters on banks. That is the type of approach we feel should be taken in Canada.

We are looking for some amended guidance. We are not looking solely to the regulator for this. We believe that it

[Traduction]

Le second problème porte sur le renvoi au terme «condition». Qu'est-ce qu'une «condition» ou peut-être plus précisément, qu'est-ce qui ne constitue pas une «condition»? Nous avons entendu, le mois dernier, un cadre supérieur du gouvernement dire au Sous-comité des finances qu'une condition incluait toutes les pratiques de gestion et que cela «couvre tout». Comme le terme n'a jamais été défini, je dois dire, monsieur le président, que ce genre de déclaration nous inquiète sérieusement.

Il y a un troisième problème: quand faut-il faire rapport? Quand une «condition», quelle qu'elle soit, influe-t-elle sur l'état de santé d'une banque? Cela se produit-il avant ou après l'effondrement du marché immobilier? Si cela se produit avant, combien de temps avant? vous constatez donc que le vérificateur est placé dans une situation très délicate, surtout parce qu'on ne sait pas actuellement à quoi s'en tenir. À notre avis, ce sont là d'importantes questions laissées sans réponse.

Alors, que prévoit faire l'ICCA à ce sujet? Comme je l'ai dit au début, M. David Ross est président du Groupe de travail de l'ICCA sur les communications des vérificateurs avec le gouvernement. On a demandé à ses membres de fournir des réponses à ces questions. J'aimerais qu'il nous explique quelles mesures l'Institut aimerait voir adoptées.

M. David Ross, président, Groupe de travail sur les communications des vérificateurs avec le gouvernement, Institut canadien des comptables agréés: Monsieur le président, nous sommes aux prises avec ce que l'on appelle un créneau d'incertitude, ou la possibilité d'un tel créneau qui, dans le cas qui nous intéresse, est assez importante. Ce que nous voulons dire ici, c'est ce que les attentes du gouvernement ou du public face à un certain type de rapport de vérification peuvent ne pas être clairement comprises par les vérificateurs. Par conséquent, il peut y avoir des variantes dans la production des rapports. Ainsi, le gouvernement ne sera pas totalement certain du degré de crédibilité qu'il peut accorder à ces rapports, ce qui rendra son travail encore plus difficile. Il ne fait aucun doute que tout cela implique beaucoup de malentendus.

Nous avons dit clairement ce qu'est l'objectif de l'ICCA, en partie par le biais de mon comité, mais aussi grâce à d'autres mesures qui sont ressorties des audiences de la Commission Estey ou MacDonald. Encore une fois, en ce qui concerne le créneau d'incertitude, nous voulons tenter de bien faire saisir notre message au destinataire, une fois de plus le public, et dans le cas présent, certainement aussi le gouvernement.

Nous ne voyons pas comment on peut y arriver sans interpréter un peu la terminologie de la loi, soit en modifiant le libellé, soit en adoptant certains règlements d'appui ou quelque autre document qui feraient autorité, peut-être grâce aux efforts de collaboration entre l'ICCA et le gouvernement.

D'autres pays ont adopté des mesures de ce genre concernant les exigences relatives aux rapports comme celui-ci afin d'éviter ce créneau. Le Royaume-Uni offre un assez bel exemple de collaboration entre les comptables agréés et la Banque d'Angleterre en ce qui a trait à certains rapports sur les banques. C'est le genre d'approche qui, à notre avis, devrait être adoptée au Canada.

Nous demandons des directives nouvelles. Et nous ne nous adressons pas seulement au gouvernement pour cela. Nous

[Text]

should be a collaborative effort. Clearly we are the best place to articulate what can reasonably be provided out of the work we do as auditors. What we really seek to ensure is that, in interpreting requirements, auditors get a very clear understanding of how far we can go in satisfying those requirements.

We are certainly very concerned that what happens in this reporting is that an auditor either reports a matter encountered in the course of conducting his or her duties, or does not report. If a matter is reported, that does not necessarily mean that all the matters that might have been of concern to the regulator have been reported, although there were not others that were not encountered. If nothing is reported coming out of an audit, that may simply be a function of the fact that the auditor did not zero in in the course of the audit on the areas that just happen to be of concern to the regulator at that time. So a non report to the regulator, if he did not understand that, could result in some very false comfort which, of course, does not help the system at all.

We would certainly like to see some changes either in the act or in the regulations. We would like to see a lead taken by the regulator in some basic interpretation. The CICA, through vehicles like the committee that I chair, and other parts of the standard setting body, is ready to step forward once we have a little more interpretation and develop some specific standards, some specific criteria that provide further definition and make absolutely sure that everyone knows exactly what is being transmitted back and forth in these communications.

Mr. Gunning: Mr. Chairman, we are encouraged to see from the annual report just issued by the Office of the Superintendent that Mr. Mackenzie has stressed that, and I quote, "safety and soundness can be assured only when management, directors and auditors work together actively with the regulator." We look forward to that cooperative approach and your support for it, particularly in this well-being requirement, which would be important to us.

Mr. Chairman those are the three issues. They are not the CICA's only concerns by any means, but they are major issues on which we believe the support of your committee could at this stage practically and substantially contribute to the improvement of this new legislation and of related matters.

Mr. Chairman, we found in previous years that the Senate committee has had a very effective voice in improving legislation and practices. We very much appreciate this hearing and we would like to respond to any further questions that you may have.

The Chairman: I believe that last year we had a private Senate bill for chartered accountants. It was questioned by the CICA, and other groups came and we heard their voices. Could you please explain to the committee how the CICA operates?

Mr. Gunning: Certainly, Mr. Chairman. The Canadian Institute of Chartered Accountants is the body which regulates the profession of chartered accountancy only in Canada. We

[Traduction]

croions que toutes les parties devraient faire preuve de collaboration. Certes, nous sommes le mieux placés pour préciser clairement ce qu'on attend du travail des vérificateurs. Ce dont nous voulons vraiment nous assurer, c'est qu'en interprétant les règlements, les vérificateurs sachent clairement jusqu'où l'Institut peut aller pour satisfaire à ces exigences.

Ce qui nous inquiète certainement, c'est de savoir si un vérificateur doit faire rapport d'un élément qu'il découvre dans le cadre de son travail ou pas. S'il fait rapport, cela ne veut pas nécessairement dire qu'il a signalé toutes les questions susceptibles d'intéresser le gouvernement, encore qu'il n'a peut-être pas soulevé toutes les questions. Si rien n'est mentionné dans le rapport de vérification, cela tient peut-être simplement au fait que le vérificateur n'a pas centré son travail sur la question qui préoccupe le gouvernement à ce moment-là. donc si aucun rapport n'est présenté au gouvernement, cela pourrait créer un certain malaise qui, bien sûr, n'aide pas du tout le système.

Nul doute que nous aimerions que la loi ou les règlements soient modifiés. Nous aimerions que le gouvernement prenne les devants et nous fournisse des explications de base. L'Institut, grâce au comité que je préside et à d'autres organismes d'établissement des normes, est prêt à s'engager une fois qu'on aura un peu plus d'explications et des normes plus précises, des critères spécifiques qui donnent une définition plus claire et nous assurent en tous points que chacun sait exactement à quoi s'en tenir dans ces communications.

M. Gunning: Monsieur le président, nous sommes très encouragés par le passage du rapport annuel que vient tout juste de publier le Bureau du Surintendant et sur lequel a insisté M. Mackenzie, et je cite : « Il ne peut être question de sécurité et d'équité que si les gestionnaires, les administrateurs et les vérificateurs travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement ». Nous espérons vraiment un jour avoir ce genre de collaboration et d'appui, particulièrement en ce qui concerne cette exigence portant sur l'état de santé de l'institution, ce serait important pour nous.

Monsieur le président, voilà pour nos trois questions. Ce ne sont pas les seules préoccupations de l'ICCA, loin de là, mais ce sont des questions importantes qui, grâce à l'appui de votre Comité actuellement, pourraient contribuer grandement et de façon pratique à améliorer cette nouvelle loi et toutes les questions connexes.

Monsieur le président, nous avons constaté au cours des années antérieures que le Sénat a toujours réussi à se faire entendre pour améliorer les lois et les pratiques. Nous sommes très heureux de comparaître devant le Comité et nous sommes disposés à répondre aux questions.

Le président: L'an dernier, je crois, nous avons étudié un projet de loi d'intérêt privé du Sénat sur les comptables agréés. L'ICCA s'est interrogé sur son bien-fondé et d'autres groupes ont fait de même. Pouvez-vous nous dire comment vous fonctionnez?

M. Gunning: Certainement, monsieur le président. L'Institut canadien des comptables agréés est l'organisme qui régleme la profession des comptables agréés, mais seulement au

[Text]

also establish, as we have outlined here today, what I referred to as generally accepted auditing standards and generally accepted accounting principles. That accounts for about one quarter of the total expenditure that we provide. We also have a public sector accounting and auditing committee which has issued the only public standards for accounting by government bodies.

We have 10 provincial institutes which regulate the conduct of their members. Chartered accountants are not the only accountants in the country, there are other accounting bodies with whom we try to work closely. I think it is fair to say that our standard setting exercises in particular have been strongly accepted in the country and that for many years chartered accountants have contributed to the governance of the country through the office of the Auditor General, the Superintendent, the Comptroller General and others.

The Chairman: The institute is an instrument of chartered accountants?

Mr. Gunning: Yes.

Senator MacDonald: It is a trade association?

Mr. Gunning: It is a self-regulating professional association. We have the responsibility to the public to regulate our members. That is done through the provincial institutes.

Senator MacDonald: Would you read that letter from Mr. Mackenzie. I missed the last line and the reference to well-being.

Mr. Gunning: The reference I read from his report?

Senator MacDonald: Yes, what you read from his report.

Mr. Gunning: On page two, in the second last paragraph of his introductory remarks, he states: "Safety and soundness can be assured only when management, directors and auditors work together actively with the regulator."

Senator MacDonald: Yes, and then it goes on.

Mr. Gunning: No, that was the end of the quotation. I said after that, just to clarify, that we look forward to that cooperation, "we" being the CICA, and would appreciate your support in achieving it.

Senator MacDonald: You made references to the MacDonald commission.

Mr. Ross: Yes.

Senator MacDonald: You were referring to Bill MacDonald of McMillan Binch who the institute asked to examine it. It was an in-house examination of the role of the bank auditor particularly, was it not?

Mr. Ross: No, I think it was quite a bit broader and it did include representation from accountants across the industry and in government as well. For example, the Attorney General was represented. One would certainly say it was in response to the Estey hearings which dealt with the western banks, and the expectation gap was perhaps questioned in that situation. But it was not only dealing with banks, it was dealing with auditing

[Traduction]

Canada. Comme nous l'avons dit aujourd'hui, nous établissons également ce que l'on appelle les principes comptables et les normes de vérification généralement reconnus. Voilà ce qui représente environ le quart de nos activités. Nous avons aussi un comité de vérification et de comptabilité du secteur public qui a publié les seules normes publiques régissant les organismes du gouvernement.

Nous avons 10 instituts provinciaux qui réglementent les activités de leurs membres. Les comptables agréés ne sont pas les seuls comptables au Canada, il y a d'autres organismes avec lesquels nous essayons de travailler en étroite collaboration. Je crois qu'il est juste de dire que nos normes, plus précisément, sont très bien acceptées au Canada et que depuis nombre d'années, les comptables agréés ont participé à la bonne marche du pays par le biais du Bureau du Vérificateur général, du Surintendant, du Contrôleur général, etc.

Le président: L'Institut est un organisme des comptables agréés?

M. Gunning: Oui.

Le sénateur MacDonald: Est-ce une association professionnelle?

M. Gunning: C'est une association professionnelle auto-réglementée. Nous avons la responsabilité, face au public, de réglementer les activités de nos membres. Nous recourons pour ce faire aux instituts provinciaux.

Le sénateur MacDonald: Auriez-vous l'obligeance de nous lire cette lettre de M. Mackenzie. Je n'ai pas saisi la dernière ligne ni cette référence à l'état de santé.

M. Gunning: La citation tirée de son rapport?

Le sénateur MacDonald: Oui.

M. Gunning: À la page 2, à l'avant-dernier paragraphe de son introduction, il dit ceci: « Il ne peut être question de sécurité et d'équité que si les gestionnaires, les administrateurs et les vérificateurs travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement ».

Le sénateur MacDonald: Oui, il poursuit ensuite.

M. Gunning: Non, c'était la fin de la citation. J'ai dit après cela, simplement pour clarifier les choses, que nous espérons avoir un jour ce genre de collaboration, je dis nous, c'est-à-dire l'Institut, et que nous apprécions votre appui.

Le sénateur MacDonald: Vous avez parlé de la Commission MacDonald.

M. Ross: C'est exact.

Le sénateur MacDonald: Vous parliez de Bill MacDonald de la firme McMillan Binch que l'Institut vous a demandé de vérifier. Il s'agissait d'un examen interne du rôle du vérificateur bancaire en particulier, n'est-ce pas?

M. Ross: Non, je pense que l'examen était pas mal plus vaste, on a entendu les doléances des comptables de toute l'industrie et du gouvernement. Par exemple, le Procureur général était représenté. On peut certainement dire que cette étude a été réalisée à la suite des audiences de la Commission Estey sur les banques de l'Ouest et en fonction des créneaux d'incertitude, on s'est peut-être interrogé dans ce cas. Mais

[Text]

generally and whether there was some misconception between the public, including the regulator's view of what auditors were providing and what auditors were actually providing. A great raft of development activity has been coming out of that, part of which is my committee.

Senator MacDonald: It is pretty basic to ask these questions. As far as the six big banks in Canada are concerned, would it be fair to say that an auditor's fee would be roughly \$400,000?

Mr. Mitchell: The auditor's fees are a matter of public record. Under the present Bank Act they have to be published. I do not know the extent of bank audit fees, but certainly they could be in the range of \$400,000. You might find that some are somewhat higher than that. That is not a bad range. However, they are a matter of public record because the Bank Act requires that they be published.

Senator MacDonald: This information is not public. I guess it is just asking for information. You come in once a year and do an audit. With the big six that you are dealing with, would it be fair to say that they spend \$20 million a year on internal audits?

Mr. Mitchell: There is no question that the banks spend a great deal of money on internal audit. Without that internal audit, I assure you the audit fees would be substantially higher. The other thing you mentioned, and I hope that you will not think this comment patronizing, is that we come in once a year. The simple fact is that in a major bank an auditor is in there almost every quarter. I am an auditor of one of the major banks and we review things on a quarterly basis and have discussion with senior officials once a quarter. We meet audit committees at least three times a year. Some banks have four audit committees a year. It would be what I would call a continuous process, so that one becomes extremely familiar with the bank and its loan portfolio. A major part of conducting a bank audit is becoming very familiar with the bank's loan portfolio. It is not simply once a year. I might say that this is a busy season for bank auditors. It becomes a critical time of the year, but it is not simply a once-a-year audit.

The Chairman: We have to change our auditor every four years?

Mr. Mitchell: Under the present legislation, two auditors cannot act together for more than two consecutive years. You are not required to change more than one and there have been various systems of achieving that rotation, but that is not the proposed legislation at this moment in time.

Senator MacDonald: I do not think anyone is objecting to higher audit fees if you are getting value for it. Well, let us take the banks that started this whole thing, the collapse of the two. There was a lot of criticism directed at the auditors, whether or not it was deserved. Estey made that point. Of course, you say that the Macdonald group was set up in response to that.

[Traduction]

l'étude ne portait pas que sur les banques. Elle portait sur la vérification en général et les auteurs voulaient savoir s'il y avait malentendu avec le public, y compris les attentes du gouvernement face à l'apport des vérificateurs, et l'apport véritable de ces derniers. Beaucoup d'activités ont eu lieu par la suite, entre autres la création de mon comité.

Le sénateur MacDonald: Mes questions sont assez fondamentales. En ce qui concerne les six grandes banques du Canada, serait-il juste de dire qu'un vérificateur gagne environ 400 000 \$?

M. Mitchell: Les honoraires des vérificateurs sont publics. La Loi sur les banques l'exige. Je ne sais pas au juste ce qu'ils gagnent, mais leurs honoraires pourraient certainement se situer dans les 400 000 \$. Certains gagnent peut-être plus. Ce n'est pas mal. Ces honoraires sont rendus publics parce que la Loi sur les banques l'exige.

Le sénateur MacDonald: Ces renseignements ne sont pas publics. Je voulais simplement savoir. Vous faites une vérification par année. En ce qui concerne les six grandes banques avec lesquelles vous faites affaire, serait-il juste de dire qu'elles consacrent environ 20 millions de dollars par année à leurs vérifications internes?

M. Mitchell: Il est certain que les banques dépensent beaucoup d'argent pour faire faire leurs vérifications internes. Sans ces vérifications internes, les honoraires de vérification, je vous assure, seraient beaucoup plus élevés. L'autre chose dont vous avez parlé, et j'espère que vous ne prendrez pas mal mon intervention, c'est que vous avez dit que nous ne faisons qu'une vérification par année. En réalité, dans une grande banque, le vérificateur est là tous les trimestres. Je suis vérificateur de l'une d'elles, nous vérifions les états tous les trois mois et nous discutons avec les dirigeants une fois tous les trimestres. Nous rencontrons les comités de vérification au moins trois fois par année. Certaines banques tiennent quatre comités de vérification par année. C'est ce que j'appellerais un processus permanent de sorte que l'on connaît très bien la banque et son portefeuille de prêts, ce qui est un élément important de notre travail. On ne fait pas qu'une seule vérification par année. Je dois dire que nous sommes en pleine saison de travail, nous les vérificateurs. C'est une période critique de l'année, mais je le répète, il ne s'agit pas de faire une seule vérification.

Le président: Il faut changer de vérificateur tous les quatre ans?

M. Mitchell: En vertu de la loi actuelle, deux vérificateurs ne peuvent travailler ensemble pendant plus de deux années consécutives. La banque n'est pas tenue d'en remplacer plus d'un et l'on a conçu divers systèmes de rotation, mais ce n'est pas ce que propose le projet de loi que nous étudions.

Le sénateur MacDonald: Je ne pense pas que personne ne s'oppose à ce que vos honoraires soient plus élevés si votre travail est de qualité. Revenons aux banques qui ont enclenché tout le processus, c'est-à-dire les deux qui ont fait faillite. On a beaucoup critiqué les vérificateurs, à tort ou à raison. Le juge Estey en a parlé. Bien sûr, vous avez dit que la Commission MacDonald a été créée en réponse à cette situation.

[Text]

What lessons did we learn from banks that were audited that did not have \$20 million to spend on internal audits? What lessons were learned vis-à-vis the auditor's responsibilities under those circumstances? You mentioned the valuation of real state assets. What would you do now with a small bank?

Mr. Ross: As far as a small bank is concerned, if you gave me several days I could give you some thoughts on that. That is a very complicated question and, quite frankly, I do not think I can do justice to the question.

You asked what lessons were learned. We had a royal commission in this country headed by Justice Estey, which I referred to in my remarks, which took a great deal of time, effort and money to come up with some conclusions as to what went wrong in that situation. Certainly, I have my own views on some of those things and I might say that the firm I happened to be a partner in was not involved in any of those western bank failures. I say that with no sense of joy at all. Lucky for us, perhaps.

One of the things that came out of that is that we have in the office of the Superintendent of Financial Institutions a different organization than the one that existed at the time the western banks got into trouble. We have a different approach to supervision and that has done something towards ameliorating the type of situations we saw with the western banks. Quite frankly, this is my own personal view and it might not be shared by my colleagues, there was a breakdown in communications between the then regulator and the auditors. The evidence of the Estey committee definitely shows there were communications between the auditor and the regulator, but the trouble was that nobody seemed to pick up the ball and run with it. It seemed that it got dropped somewhere in between them.

I was very heartened to learn this morning, because I had not yet read the report from Mr. Mackenzie, that he has reiterated the need for cooperation between the regulator and the profession. That is an extremely important step, and I think that is one lesson we learned out of the western bank situation.

Mr. Gunning: Mr. Chairman, if I could supplement that comment: We are improving. We are making strong efforts to improve communications with the regulator, and I think that is a two-way effort. It is reflected in the annual report here where he mentions the activities that go on in his office with respect to the establishment of various guidelines, including guidelines for the reserving of loans. Those guidelines simply did not exist at the time. We are learning and we are trying to do a better job. But I think it was a matter of coordination, communication and failure of guidance.

Mr. Ross: Senator MacDonald, if I might, one of the issues as has been pointed out was certainly communications. The expanding of the well-being reporting requirements is, of course, meant to deal with that very situation. There is a straight flow-through in the logic of our discussion here to that very point, because of course our concern is that we have some-

[Traduction]

Quelles leçons avez-vous tiré des banques vérifiées qui n'avaient pas 20 millions de dollars à consacrer aux vérifications internes? Dans ces circonstances, quelles leçons a-t-on tiré en ce qui concerne les responsabilités du vérificateur? Vous avez parlé de l'évaluation des biens immobiliers. Que feriez-vous maintenant avec une petite banque?

M. Ross: Si vous me donniez quelques jours pour y réfléchir, je pourrais vous donner une réponse. C'est une question très complexe et, en toute franchise, je ne crois pas pouvoir y répondre correctement.

Vous avez demandé quelles leçons on a tiré. Le gouvernement fédéral a créé une commission royale d'enquête présidée par le juge Estey dont j'ai parlé et qui a mis beaucoup de temps, d'effort et d'argent pour en arriver à tirer des conclusions sur ce qui n'avait pas fonctionné. Bien sûr, j'ai une idée de certaines de ces choses et je dois dire que la firme à laquelle je suis associé n'avait rien à voir avec la faillite de ces banques de l'Ouest. Je ne m'en réjouis pas du tout, juste un peu de chance pour nous, peut-être.

L'une des choses qui est ressortie de cette commission, c'est que maintenant au Bureau du Surintendant des institutions financières, on a une organisation différente de celle qui existait au moment de la faillite de ces banques. L'approche est différente face à la surveillance, ce qui a permis d'améliorer la situation des banques de l'Ouest. Bien honnêtement, c'est là une opinion personnelle que ne partageront peut-être pas mes collègues, mais il y a eu rupture des communications entre le gouvernement de l'époque et les vérificateurs. Si vous examinez les témoignages de la Commission Estey, nul doute qu'il y avait communication entre le gouvernement et le vérificateur, mais personne ne semblait attraper la balle et courir avec. On dirait que quelqu'un l'a échappée quelque part entre les deux.

J'ai été très heureux d'apprendre ce matin, comme je n'avais pas encore lu ce rapport de M. Mackenzie, qu'il a réitéré la nécessité de la collaboration entre le gouvernement et les professionnels. À mon avis, c'est là une mesure extrêmement importante et je pense que c'est là aussi une des leçons que nous avons tirées de l'expérience des banques de l'Ouest.

M. Gunning: Monsieur le président, puis-je ajouter quelques commentaires. La situation s'améliore. Nous déployons de très nombreux efforts pour améliorer les communications avec le gouvernement et je pense que les efforts vont dans les deux sens. Cela transparaît dans le rapport annuel que nous avons ici dans lequel M. Mackenzie parle des activités de son bureau sur l'établissement de diverses lignes directrices, dont entre autres des lignes directrices sur les réserves au sujet des prêts. Ces lignes directrices n'existaient pas du tout à l'époque. Nous apprenons, et nous essayons toujours de nous améliorer. Mais je pense que toute la question reposait sur la coordination, la communication et l'absence de lignes directrices.

M. Ross: Sénateur MacDonald, si vous permettez, il ne fait aucun doute que l'une des questions qui a été soulevée ici portait sur les communications. À mon avis, l'élargissement des exigences concernant le rapport sur l'état de santé de l'institution, de toute évidence, visait cette situation même. La logique de notre discussion ici est très évidente, parce que, bien sûr, ce

[Text]

thing called a well-being reporting requirement that is meant to deal with some of the practical difficulties we were faced with in these troubled earlier situations. We do not believe the thing is well enough defined to ensure that in fact we get a real improvement. That is how some of these things tie together.

Senator MacDonald: I have not read the particular section. What do you mean by "well-being"? Is that term, that precise phrase, to be used so you could say, "In accordance with general so-and-so practises", and then you add the well-being of the institution? Is it a phrase that is in the report?

Mr. Ross: What we are asked to do is to report where we encounter in the course of conducting our duties any transactions or conditions that may affect the well-being of the bank.

The Chairman: Or the institution.

Mr. Ross: Thank you, certainly. In fact, it is in all the acts. It appears in each of the new acts. Now, perhaps it is a little bit like if you were a regulator of public well-being and you said, "David Ross, you are a member of the public. I would like to regulate your well-being." And I might say to you, "I am not sure if you are talking about my physical health, my mental health, my financial condition, my relations with my family."

Senator MacDonald: All of the above.

Mr. Ross: All of the above. You would probably start saying to yourself, "My goodness, if I want somebody out there to give me a report on this, who shall I go to?" There is nobody who is going to cover all these areas, so you might decide to settle on physical well-being, and then you would go to the doctor and see what the results of your physical were. You are starting to do some of that interpretation we were talking about earlier. Then you might decide as the regulator that in fact the physical examination did not cover things like the threat of colon cancer or lung cancer or something. Then your difficulty is, do you want the physical to do more or is the regulator, if he is really worried about that, going to do it himself.

At least let us have the two parties communicating so they know what the results of the physicals do for the regulator so he can be assured that he is getting the information he wants. I do not like analogies much, but it is sort of one way of illustrating the point, I guess.

Senator MacDonald: In your letter you refer to potentially enormous liabilities. I suppose you mean an action by shareholders?

Mr. Mitchell: Or actions by the CDIC, which is the case in the western banks. It is a matter of public record that there was a fairly significant settlement made arising from legisla-

[Traduction]

qui nous préoccupe, c'est la nécessité de produire un rapport sur l'état de santé de l'institution financière afin de régler les difficultés pratiques auxquelles nous faisons face dans des situations difficiles comme celle-là. À notre avis, les exigences ne sont pas assez bien précisées pour, en réalité, permettre une véritable amélioration. Voilà comment certains de ces éléments s'imbriquent.

Le sénateur MacDonald: Je n'ai pas lu ce chapitre en particulier. Qu'est-ce que vous entendez par «état de santé»? Est-ce que vous allez utiliser cette expression pour préciser que selon telles ou telles modalités, vous pouvez garantir l'état de santé de l'institution? S'agit-il d'une expression que l'on trouve dans le rapport?

M. Ross: Ce que nous sommes tenus de faire, c'est de signaler, dans le cadre de nos fonctions, toute transaction ou condition susceptible d'influencer l'état de santé de la banque.

Le président: Ou de l'institution.

M. Ross: Certainement. En fait, on retrouve cette expression dans toutes les lois donc elle s'applique à toutes les institutions financières. On la retrouve également dans chacun des nouveaux projets de loi. C'est peut-être un peu comme si vous étiez l'organisme de réglementation chargé de s'occuper de la santé des finances publiques et à qui on disait : Monsieur Ross, vous êtes un membre du public. J'aimerais m'occuper de votre santé. En retour, je vous répondrais : «Je ne suis pas sûr si vous parlez de ma santé physique, de ma santé mentale, de ma situation financière, de mes relations avec ma famille.»

Le sénateur MacDonald: Je parle de tout cela.

M. Ross: Ensuite, vous vous poseriez peut-être les questions suivantes : «Mon Dieu, si je veux que quelqu'un me fasse un rapport là-dessus, à qui vais-je m'adresser?» Personne ne va être capable de vous faire un rapport sur toutes ces questions, de sorte que vous allez peut-être décider de vous intéresser seulement à la santé physique et d'aller chez le médecin et ensuite voir les résultats. Vous commencez un peu à interpréter ce dont nous parlions tout à l'heure. Ensuite, en tant qu'organisme de réglementation, vous allez peut-être décider qu'en fait l'examen de votre santé physique ne couvrirait pas tout comme la menace d'un cancer du côlon, du poumon, etc. Le problème ensuite, c'est que vous allez vouloir que votre examen physique porte sur plus de choses, ou l'organisme de réglementation, s'il s'inquiète vraiment de cette chose, va vouloir le faire lui-même.

Au moins, essayons de faire en sorte que les deux parties communiquent afin qu'elles soient au courant des résultats de l'examen de la santé physique et que l'organisme de réglementation soit assuré d'obtenir l'information qu'il veut. Je n'aime pas tellement les analogies, mais c'est un peu une façon d'expliquer les choses, je pense.

Le sénateur MacDonald: Dans votre lettre, vous parlez de la possibilité d'énormes responsabilités. Je suppose que vous voulez parler ici des mesures que pourraient prendre les actionnaires?

M. Mitchell: Ou des mesures de la Société d'assurance-dépôts du Canada, ce qui est le cas dans les banques de l'Ouest. Comme notre séance est publique, je dois dire que de

[Text]

tion arising out of the western bank situation. It was not made public how much was paid by the auditors, but it was clear that they paid a substantial part of the settlement. I believe it was in the \$80 million range.

Mr. Gunning: It was \$125 million. Those funds would substantially but not entirely come out of insurance carried by accounting firms. This insurance market is a very thin and precarious market when you consider that covered under those risks are all of the thrift failures in the United States. That involved trillions of dollars. There was a recent case for \$530 million against one of the big firms in the United States, which fortunately was found in favour of the firm. However, it would not take much to wipe out the insurance coverage for our industry, and that would be very serious.

Senator MacDonald: Can I go on with one more?

The Chairman: It is very interesting and important too.

Senator MacDonald: We had an interesting submission from the actuaries yesterday, and we were talking about privilege, absolute or partial. One witness told us an interesting story about the duties of an actuary who found something which he was to report to the CEO and the board, and he did, but he did not go to the regulator. He just simply resigned when the board did not agree with him, and he was subsequently convicted for omission of his duties. Would you have anything of the same? Would you have any penalty of that type?

Supposing you went and did your best with the bank, instead of so and so, and simply said, "We quit as auditors." Would you be liable for criminal prosecution?

Mr. Ross: I do not understand why the actuary was liable.

Senator Kirby: He was charged with professional misconduct by the association.

Senator MacDonald: Instead of going the extra distance to report the thing, he just simply quit.

Mr. Ross: Even though there were not any requirements to report to the regulator, I do not think, if this was back in time. It is interesting.

Senator Kirby: It was a U.K. case.

Mr. Ross: That is different, yes. And our new system is modelled on that.

Mr. Gunning: There would be a contractual obligation when you had undertaken to report as auditor for the year, and if you failed to comply with that contract you would be subject to a damage suit, presumably, if there were any damages suffered. We do not know of any such suits that have occurred, but I can tell you that auditing firms do not lightly resign from

[Traduction]

très importantes sommes d'argent ont été accordées à la suite de cette loi qui a été adoptée pour régler la situation des banques de l'Ouest. On n'a pas dévoilé combien avaient versé les vérificateurs, mais il était évident qu'ils ont payé une partie importante du règlement qui se situait dans les 80 millions de dollars, je pense.

M. Gunning: Cent vingt-cinq millions de dollars. Ces fonds provenaient en grande partie, mais pas complètement, de l'assurance qu'avaient souscrite les firmes comptables. Ce marché des assurances est un marché très fragile et très précaire quand on pense que ces assurances couvrent toutes les grosses faillites aux États-Unis. Il était ici question de billions de dollars. Dernièrement, l'une de ces grosses firmes aux États-Unis s'est vue poursuivre pour 530 millions de dollars, fort heureusement, le jugement a été rendu en sa faveur. Cependant, cela ne prendrait pas grand-chose pour absorber toute la couverture d'assurance de notre industrie, il s'agirait alors d'un problème très grave.

Le sénateur MacDonald: Puis-je poser une autre question?

Le président: Une question très intéressante et importante aussi.

Le sénateur MacDonald: Hier, les actuaires nous ont présenté un mémoire très intéressant, nous discutons alors d'immunité absolue ou partielle. L'un des témoins nous a parlé d'une chose très intéressante au sujet des fonctions d'un actuaire qui avait décelé quelque chose qu'il se sentait obligé de signaler au directeur général et au conseil d'administration, ce qu'il a fait, mais il n'en a pas parlé au gouvernement. Il a tout simplement démissionné lorsqu'il s'est rendu compte que le conseil d'administration n'était pas d'accord avec lui. Ce qui en est résulté, c'est qu'il a été accusé de ne pas avoir fait son devoir. Est-ce que vous avez quelque chose du genre? Avez-vous ce type de sanction?

Supposons que vous avez effectué votre travail comme il faut pour la banque, et que vous dites simplement : «Nous démissionnons en tant que vérificateurs». Seriez-vous susceptibles de poursuites criminelles?

M. Ross: Je ne comprends pas pourquoi l'actuaire a été tenu responsable.

Le sénateur Kirby: Il a été accusé de manquement professionnel par l'Association.

Le sénateur MacDonald: Au lieu de faire un pas de plus et de signaler la situation, il a tout simplement démissionné.

M. Ross: Même s'il n'était pas tenu de faire rapport au gouvernement, je ne pense pas qu'une telle exigence existait à cette époque-là. Voilà qui est intéressant.

Le sénateur Kirby: Cela se passait en Grande-Bretagne.

M. Ross: Oh oui, c'est différent, et notre nouveau système est modelé sur le leur.

M. Gunning: Quand vous vous engagez en tant que vérificateur pour l'année, vous devez respecter une obligation contractuelle, et si vous ne le faites pas, vous êtes passible de poursuite en dommages-intérêts, je suppose, s'il y a des dommages en cause. À notre connaissance, aucune poursuite de ce genre n'a été entreprise, mais je peux vous dire que les firmes de vérifica-

[Text]

engagements. My firm has resigned from one or two within the last year or two out of concern for the relationship with that particular entity, and we do so very cautiously. It is not in the public interest for auditors to resign and draw back from giving assurance on financial statements.

Mr. Mitchell: I think too we might make comment about the difference between ourselves and the United Kingdom and the United States. I suppose in many instances the Canadian way is a compromise, and I think a good one. I am talking about banks.

In the U.K. the regulator has a very close contact with the auditor, and the auditor has on occasion the right to go and see the regulator without his client knowing, under very unusual circumstances. I believe we referred earlier to the material produced by the Bank of England and the chartered account-ant institute in England. Of course there has been some evidence of that kind of thing recently in the case of the bank that got into trouble.

On the other side of the coin, in the United States where the profession maintains that it must keep things in absolute confidence, there is almost an adversarial relationship between the profession and the regulator.

In this country, we have now adopted an exchange of reliance notice between ourselves and the superintendent. The superintendent sends us a letter telling us he is relying on us, but on the other hand he will also tell us things that come to his attention that might affect our opinion. Indeed, we formalize that in a letter, and we set some time frames out and we in turn respond to that letter. There is an exchange of correspondence indicating we are relying on one another.

Also, we have regular meetings. After the superintendent is finished his examination, we sit down with him to find out what he has to say about his examination, and after we have done our examination, he reviews our working papers and discusses our examination. It is a two-way street.

Frankly, I do not know what would happen if the thing got under stress, but it seems to be working pretty well. As I say, it is an interesting Canadian compromise that I think is working quite well.

Senator Kirby: Thank you, Mr. Chairman. I just have a couple of questions. Gentlemen, you said that two of your eight recommendations had been already taken care of. Your comments today deal with recommendations 1, 2 and 5. Which are the two that have already been taken care of? You do not need to go through them. I just want to know which ones.

Mr. Clarence: Recommendation No. 3, clarification on the independence of auditors provisions, and No. 6, the audits of subsidiaries.

[Traduction]

teurs ne démissionnent pas comme ça à la légère. Au cours des deux dernières années, la firme pour laquelle je travaille s'est retirée à cause des relations qui existaient avec la société particulière pour laquelle elle travaillait, et nous avons agi avec très grande prudence. Ce n'est pas dans l'intérêt du public que les vérificateurs démissionnent et se retirent en refusant de donner l'assurance que les états financiers sont corrects.

M. Mitchell: Je pense que nous pourrions parler un peu de la différence qui existe entre notre système et celui du Royaume-Uni et des États-Unis. Je crois qu'à maints égards, le système canadien est un système de compromis, et un bon système. Je parle ici des banques.

Au Royaume-Uni, le gouvernement entretient des relations très étroites avec le vérificateur et, à l'occasion, ce dernier a le droit de s'adresser au gouvernement sans que le client ne le sache, dans des circonstances très particulières. Je pense que nous avons parlé tout à l'heure des documents qui ont été produits par la Banque d'Angleterre et l'Institut des comptables agréés de ce pays. Certes, on a des preuves d'événements de ce genre qui se sont produits dans la banque qui a éprouvé des difficultés.

Par contre, aux États-Unis, les vérificateurs soutiennent qu'ils sont tenus de tout garder secret et il y a presque de l'animosité entre les vérificateurs et le gouvernement.

Au Canada, nous avons maintenant adopté un système d'échange de correspondance entre les vérificateurs et le Surintendant. Le Surintendant nous envoie une lettre pour nous dire qu'il compte sur nous, par contre, il va également nous faire part de choses qui ont été portées à son attention et qui risquent d'avoir une influence sur notre opinion. En fait, nous, à notre tour, rédigeons une lettre officielle, nous établissons des délais après quoi nous répondons à la lettre. Il y a échange de correspondance pour indiquer que nous comptons l'un sur l'autre.

En outre, nous tenons des réunions régulièrement. Une fois que le Surintendant a fini son examen, nous nous assoyons avec lui pour entendre ce qu'il a à dire à ce sujet et une fois que nous avons fini le nôtre, il examine nos documents de travail et en discute. Les choses vont dans les deux sens.

Franchement, je ne sais pas ce qui se produirait s'il y avait des difficultés, mais tout semble aller assez bien. Comme je l'ai dit, le système canadien est un compromis intéressant qui, je pense, fonctionne assez bien.

Le sénateur Kirby: Merci, monsieur le président. Je n'ai qu'une ou deux questions. Messieurs, vous avez dit que deux des huit recommandations que vous avez faites ont déjà été acceptées. Vos observations aujourd'hui portent sur les recommandations n^{os} 1, 2 et 5. Quelles sont les deux recommandations qui ont déjà été acceptées? Vous n'avez pas besoin de me les donner en détail. Je veux juste savoir lesquelles.

M. Clarence: La recommandation n^o 3 portant sur l'explication des dispositions concernant l'indépendance des vérificateurs et la recommandation n^o 6 qui elle concerne la vérification de filiales...

[Text]

Senator Kirby: They are taken care of. I have a couple of questions in part on the basis of what Senator MacDonald said. First of all, with respect to your comments on well-being, were you looking for a legislative or a regulation definition?

Mr. Ross: Ideally, I guess one would like to have seen it dealt with in the legislation. Perhaps you can give me some guidance. My personal view would be that if the regulation clarified the meaning of the term and what was expected in respect of reporting under that terminology, I would have thought that would deal with it pretty well.

Senator Kirby: From a pragmatic timing point of view, trying to get an agreement on a definition of "well-being" will not be easy. That is my intuitive feeling.

Mr. Ross: Yes. Not being a lawyer, I am not sure what the latitude is for that sort of approach.

Senator Kirby: Therefore doing it by regulation would appear to at least be a possibility.

Mr. Ross: Yes, it would.

Mr. Mitchell: I do not want to contradict you, but quite frankly I would prefer the regulatory route, by regulation, because if your circumstances change you might need a change of definition.

Senator Kirby: It introduces a degree of flexibility. That would be my intuition too.

Secondly, on the question of the dual auditor, given the level of fees that you have responded to Senator MacDonald on, I understand why a cynic might suggest that your association thinks a dual audit is a good idea. However, also having been familiar with it for a long time, can you explain why it was that the House committee dropped the dual audit? Have you had any explanation of why they made that change?

Mr. Mitchell: I cannot give you any explanation. I have been given no explanation.

Senator Kirby: It just happened?

Mr. Mitchell: I understand the vote was five to two, and that is about as much as I know about it.

Senator Kirby: As I read this, it is very clear that you clearly anticipated that the dual auditor was not an issue.

Mr. Mitchell: We certainly did not think it was.

Senator Kirby: Frankly, I had never heard it being an issue until today. So nobody knows why? There has been no explanation?

Mr. Mitchell: I could not say nobody, but I am not aware.

Senator Kirby: You have not been told. We can ask the department that.

Mr. Ross: Senator, I should perhaps clear up that although you get some bits of duplication which cause slightly higher

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Elles sont adoptées. J'aimerais poser quelques questions, en partie sur ce qu'a dit le sénateur MacDonald. D'abord, en ce qui a trait aux observations sur l'état de santé, est-ce que vous vous attendiez à ce que l'expression soit définie dans la loi ou dans un règlement?

M. Ross: Idéalement, je pense que nous préférions que ce soit dans la loi. Peut-être pourriez-vous me donner quelques conseils. Personnellement, je crois que si le règlement clarifiait la signification de l'expression et ses ramifications, cela réglerait assez bien la question.

Le sénateur Kirby: D'un point de vue pratique, il ne sera pas facile de s'entendre sur une définition de «l'état de santé», j'en ai bien l'impression.

M. Ross: N'étant pas avocat, je ne sais pas non plus quelle latitude nous avons à cet égard.

Le sénateur Kirby: Donc, le recours au règlement semble être à tout le moins une possibilité.

M. Ross: C'est exact.

M. Mitchell: En toute franchise, je ne veux pas vous contredire, mais je préférerais le règlement parce que, si les circonstances changent, il sera peut-être nécessaire de changer la définition.

Le sénateur Kirby: On a une certaine souplesse. C'est ce que je pense aussi.

Deuxièmement, en ce qui a trait à la question des deux vérificateurs, compte tenu des honoraires dont vous avez parlé au sénateur MacDonald, je crois comprendre pourquoi quelqu'un qui serait cynique voudrait laisser entendre que votre association est favorable à l'idée. Cependant, comme vous connaissez bien la situation depuis un certain temps, pouvez-vous expliquer pourquoi le Comité de la Chambre a laissé tomber cette idée? Avez-vous une idée des raisons qui l'ont poussé à adopter cette modification?

M. Mitchell: Je ne peux pas vous donner d'explications. On ne m'en a donné aucune.

Le sénateur Kirby: On a tout simplement agi ainsi?

M. Mitchell: Je crois que le résultat du vote était cinq contre deux, c'est à peu près tout ce que je sais.

Le sénateur Kirby: D'après ce que je crois comprendre, il est très clair que la question des deux vérificateurs ne faisait pas du tout problème pour vous.

M. Mitchell: Certainement pas.

Le sénateur Kirby: En toute franchise, jamais avant aujourd'hui personne n'avait soulevé le problème. Donc personne ne sait pourquoi? On n'a donné aucune explication?

M. Mitchell: Je ne pourrais pas dire que personne n'a donné d'explication, mais je n'en connais pas.

Le sénateur Kirby: On ne vous a rien dit, on pourrait demander au Ministère ce qui en est.

M. Ross: Sénateur, je devrais peut-être dire que bien qu'il y ait chevauchement des fonctions, les honoraires ne sont pas vraiment plus élevés parce qu'il y a deux vérificateurs, en fait,

[Text]

audit fees by having two auditors, in fact the work is largely divided so the total fee is not anything remotely—

Senator Kirby: Not double.

Mr. Ross: No, nothing remotely like that.

Senator Kirby: But you have no understanding of why it was dropped.

Mr. Mitchell: No.

Senator Kirby: Thirdly, to pick up a point that Senator MacDonald raised with respect to actuaries, we had a discussion here yesterday on the degree of protection or privilege the actuary ought to have if in fact he is going to follow specific requirements of the act. You touched on that basically in your recommendation No. 7 and specifically No. 8, but you did not mention it today as one of those that you felt strongly about. Is that because you now feel comfortable with the situation? When I asked you which ones had been taken care of, it was not there. It seems to me it is in never-never land. It is not on your urgent list, and it is not on the taken-care-of list. Particularly in light of the testimony we had yesterday, would you care to comment on how you feel on that issue?

Mr. Gunning: Yes. I think, Mr. Chairman, that issue still is a matter of concern. It was a matter of concern when we made the submission. It has not been addressed. We did not think that we could achieve everything here. We certainly would like to feel that when auditors or actuaries or anybody carries out their statutory duty in good faith and not negligently and not dishonestly, but in good faith bona fide performance, they should have reasonable protection under the law. It is not that we have backed away from it or are happy with the way it is.

Senator Kirby: Although you used somewhat different language than the actuaries, your recommendation No. 8 was essentially a recommendation for good faith protection if in effect the auditor acts in good faith, and, as you said, not fraudulently and not deliberately, malevolently, or incompetently.

Mr. Gunning: Trying to act in the public interest.

Senator Kirby: Correct. In a way that is professionally defensible. Then they ought to be protected from civil suit.

Mr. Clarence: Senator, could I just add to that? Our recommendation does not cover situations when the auditor is carrying out his duties to report on the annual financial statements, or when he is doing audit work on a return to the superintendent, because in those cases he or she has guidance from the standards in the CICA handbook. It is when the auditor is working in areas in which there are no criteria and there is no guidance, such as well-being, that we felt it was in the public's interest that the auditor not be concerned with some kind of civil liability in going forward and reporting something to the

[Traduction]

le travail est très bien réparti de sorte que le total des honoraires n'est pas vraiment . . .

Le sénateur Kirby: Le double.

M. Ross: Non, pas vraiment.

Le sénateur Kirby: Mais vous ne comprenez pas pourquoi l'idée n'a pas été retenue.

M. Mitchell: Non.

Le sénateur Kirby: Troisièmement, j'aimerais reprendre une question qu'a soulevée le sénateur MacDonald concernant les actuaires. Nous avons discuté hier du niveau de protection ou d'immunité à laquelle l'actuaire a droit si, en fait, il doit respecter des dispositions précises de la loi. Vous avez en gros abordé cette question dans votre recommandation n° 7 et plus spécifiquement dans votre recommandation n° 8, mais vous n'avez pas dit aujourd'hui qu'il s'agissait d'une chose importante pour vous. Est-ce parce que vous trouvez que la situation est correcte? Quand je vous ai demandé quelles recommandations avaient été adoptées, vous n'avez pas parlé de celle-là. Il me semble qu'on est au pays des rêves, là. Cette question n'est pas sur votre liste des urgences, sur votre liste des priorités. Plus précisément à la lumière du témoignage que nous avons entendu hier, pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de cette question?

M. Gunning: Je pense, monsieur le président, que cette question est toujours une préoccupation pour nous. Elle l'était lorsque nous avons rédigé le mémoire. Elle n'a pas été réglée. Et nous ne croyions pas pouvoir faire quoi que ce soit ici. Nous aimerions certainement nous assurer que les vérificateurs, les actuaires, ou toute personne qui agit de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions, qui respecte la loi, qui n'agit pas de façon négligente et malhonnête, je dis bien que toutes ces personnes devraient profiter d'une protection raisonnable de la loi. Ce n'est pas que nos exigences soient moins grandes ou que nous nous contentions de la situation actuelle.

Le sénateur Kirby: Bien que vous ayez utilisé des termes assez différents de ceux des actuaires, votre recommandation n° 8 portait essentiellement sur une protection de bonne foi si, en effet, le vérificateur agit de bonne foi et comme vous l'avez dit de façon non frauduleuse et non pas de façon délibérée, malveillante ou incompétente.

M. Gunning: Toujours en tentant de protéger l'intérêt du public.

Le sénateur Kirby: C'est exact. D'une certaine façon, c'est défendable sur le plan professionnel. Il faut aussi que vous vous protégiez contre les poursuites au civil.

M. Clarence: Sénateur, puis-je ajouter quelque chose? Notre recommandation ne porte pas sur les cas où le vérificateur est chargé de produire un rapport sur les états financiers annuels, ou lorsqu'il rédige un rapport qui doit être présenté au Surintendant parce que dans ces cas, la personne peut se reporter aux normes que renferme le guide de l'Institut. C'est lorsque le vérificateur travaille dans des domaines où il n'y a aucun critère ni ligne directrice, comme l'état de santé de l'institution, que nous estimons que dans l'intérêt du public, le vérificateur ne devrait pas s'inquiéter d'être poursuivi au civil s'il

[Text]

superintendent or someone else. It is a limited type of situation that we are talking about.

When the original draft came out in 1987 on trust and loan legislation, we noticed that it was modelled primarily on sections of the Canada Business Corporations Act. The qualified privilege provided in the Canada Business Corporations Act is sufficient. The auditor's duty there is only to report on the annual financial statements. We looked at other financial institution legislation in Canada, particularly in Ontario and British Columbia, and more latterly a bill introduced in Alberta, and all extended bona fide protection with the limitations we had specified before.

Senator Kirby: Right. That is the way I had read your recommendation No. 8, but I thought in light of the testimony we had yesterday it was important to have it out on the record. Thank you very much, Mr. Chairman.

Senator Sylvain: Thank you, Mr. Chairman. Senators Kirby and MacDonald have pretty well asked the questions that I was going to ask. Having been an insurance underwriter most of my life, I was particularly taken with the aspect of liability. I think you have answered those questions.

When something goes wrong, as something evidently did in Alberta, the law comes in to determine who is going to be ultimately responsible. You mentioned a little while ago that Mr. Mackenzie's report sought cooperation between the various people who were going to deal with the financial institutions. Is it your sense, then, that the law as it is written, and particularly as it is in this well-being and condition aspect, throws an added responsibility on you which will be rather hard to field? Is this your sense of that?

Mr. Gunning: Yes. We are particularly concerned about that vague sort of responsibility and not having really any idea how a court would interpret it, and having no guidance, no rules to play by.

Mr. Ross: But I do not think we have any concern about an added responsibility. As Ken says, it is the vagueness of it that is the problem, not the fact it is added. If it is added, we will respond to it.

Senator Sylvain: You do not mind it being there, but it is like the answer to, "How high is up?" There is no such a thing. You do not have an answer to what "well-being" is. Your example of health was quite well taken. This presumably will set aside some of the cases that have taken place before and introduce a new concept in the judgments that might be handed down in future cases. We will have to go back to square one and deal with something which has no particular definition to it, and so this will be a problem in future cases. Furthermore it will probably be a problem to you when you approach your underwriters as far as insurance coverage is concerned, because they will not know what the heck you are trying to insure. There will be no definition to the risk.

[Traduction]

signale quelque chose au Surintendant ou à quelqu'un d'autre. C'est de ces cas précis que nous parlons.

Lorsque les premières versions de la loi sur les sociétés de fiducie et de prêts ont été publiées en 1987, nous les avons examinées pour remarquer qu'elles étaient modelées principalement sur les dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. L'immunité relative dont fait état la Loi est suffisante parce que le vérificateur n'est ici tenu que de faire rapport sur les états financiers annuels. Nous avons examiné d'autres lois sur les institutions financières au Canada, particulièrement en Ontario et en Colombie-Britannique, et plus récemment un projet de loi qui a été présenté en Alberta qui renfermait toutes les dispositions concernant la protection de bonne foi, avec les limites dont nous avons fait état avant.

Le sénateur Kirby: D'accord. C'est comme ça que j'avais compris votre recommandation n° 8, mais je croyais qu'à la lumière du témoignage que nous avons entendu hier, il était important que cela soit porté au compte rendu de la séance. Merci beaucoup, monsieur le président.

Le sénateur Sylvain: Merci, monsieur le président. Les sénateurs Kirby et MacDonald ont assez bien posé les questions que j'avais. Comme j'ai été dans l'assurance toute ma vie, la question de la responsabilité m'intéressait particulièrement. Je crois qu'on y a répondu. Je voulais simplement faire ce commentaire ou poser cette petite question.

Lorsque quelqu'un se trompe, la loi intervient alors pour déterminer qui va être finalement responsable. Vous avez dit tout à l'heure que dans le rapport de M. Mackenzie, on fait part de la collaboration qui doit exister entre les divers intervenants qui doivent s'occuper d'une institution financière. Croyez-vous alors que la loi, dans son libellé actuel, plus particulièrement en ce qui concerne l'état de santé et les conditions, vous impose une nouvelle responsabilité que vous aurez de la difficulté à assumer? Est-ce que vous voyez les choses de cette façon?

M. Gunning: Oui. Ce qui nous inquiète surtout, c'est ce genre de responsabilité très vague; en outre, nous ne savons pas comment un tribunal pourrait l'interpréter, car nous n'avons aucune ligne directrice, aucune règle sur laquelle nous pouvons nous appuyer.

M. Ross: Mais je ne crois pas que ce soit une responsabilité de plus qui nous inquiète. Comme l'a dit Ken, c'est le caractère vague qui fait problème, non pas le fait qu'il s'agisse d'une responsabilité supplémentaire. Si elle est là, nous allons l'assumer.

Le sénateur Sylvain: Vous êtes prêts à l'accepter, mais vous voulez savoir jusqu'où elle s'étend? Vous n'avez pas de réponse à donner à ce que constitue «l'état de santé» d'une institution. Votre exemple de la santé justement, était bien choisi. Ainsi, cela permettra de régler les causes qui ont déjà été soulevées tout en introduisant une nouvelle notion dans les jugements qui pourraient être rendus à l'avenir. Il va falloir retourner à la case départ et maintenant aborder une question qui n'est pas précisément définie, c'est donc là un problème pour l'avenir. En outre, ce sera probablement aussi un problème pour vous lorsque vous pressentirez les assureurs, en ce qui a trait à la couverture d'assurance, parce qu'ils ne sauront pas ce que vous essayez d'assurer. Il n'y a aucune définition du risque.

[Text]

Mr. Ross: That is a good point.

Mr. Gunning: That is a difficulty. I might say, just so it is well understood, that this is not a new requirement. The well-being requirement has been there for a long time for banks, but what has changed is the environment. Both the economic environment and the litigious environment in our country have now become very serious for accountants, and it would not take many \$100 million lawsuits to cause a very severe situation.

Senator Sylvain: I have another question, Mr. Chairman. I think this is one of the things that has not been touched on at all, and perhaps it is not a problem at all for your members with this new breakdown and the separation between the various pillars, the cross-ownership that is going to be permitted because insurance companies will be able to buy trusts and vice versa. What practical problems will that raise for the accounting profession in following the flow of monies from one to the other and how funds will be used? Do you see any particular problem in your accounting function, given the new ambience that these companies are going to be into in the cross-ownerships?

Mr. Ross: Well, firstly I think the act itself tries to deal with some form of monitoring of that through the conflict committees that are going to be set up. Clearly the superintendent seeks to regulate different types of financial institutions, the trust companies and then the insurance companies separately, and can get very sensitive when he sees over much dependence one between the other. He wants them to stand on their own two feet. We have certainly got to be sensitive to all these sorts of things. Bill, you can help me out? The complexities that might arise, is a pretty big subject.

Senator Sylvain: Do you see many problems arising or none? That is the only answer I want.

Mr. Mitchell: Perhaps "problems" is not quite the right word. There are certainly a lot of challenges, and there is no question that there are some very sensitive issues involved in this. I might say too that there has been speculation in the press already about some of these kinds of concerns. I am sure you read those articles as well as I do. There is no question there is a further challenge for the regulator and the auditors, but quite frankly we have had challenge before and we will rise to them again.

Senator Sylvain: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Do you have any questions, Mr. Goldstein?

Mr. Goldstein: We had one question which arose in our discussions. All of the financial institutions with the exception of the Schedule 1 banks have been given the option of having their year-end either October 31 or December 31. The Schedule 1 banks have stayed with October 31. Obviously from a regulatory point of view it would be nice if there was some common ground. Do you see a problem with the

[Traduction]

Mr. Ross: C'est une question importante que vous soulevez.

M. Gunning: C'est là une question difficile. Je dois dire, pour bien me faire comprendre, qu'il ne s'agit pas là d'une nouvelle exigence. L'exigence concernant l'état de santé existe depuis longtemps pour les banques, mais c'est le milieu qui a changé. Autant les conditions économiques que le contentieux dans notre pays sont devenus des questions très importantes pour les comptables. Et il ne faudrait pas que ceux-ci soient poursuivis pour plusieurs centaines de millions de dollars pour que cela cause de très graves problèmes.

Le sénateur Sylvain: J'ai une autre question à poser, monsieur le président. Je pense qu'il s'agit d'une question qui n'a pas du tout été abordée, peut-être ne fait-elle pas problème du tout pour vos membres; elle concerne cette nouvelle répartition et séparation entre les divers piliers financiers, c'est-à-dire la propriété réciproque qui va être permise parce que maintenant, les compagnies d'assurance vont avoir le droit d'acheter des sociétés de fiducie et vice-versa. Pour les comptables, quelles difficultés pratiques cela va-t-il poser car vous allez devoir suivre les transferts d'argent d'une institution à l'autre et vous allez vouloir savoir comment sont utilisés les fonds? Est-ce que vous voyez des problèmes particuliers pour vous les comptables, compte tenu de la nouvelle réalité de ces sociétés qui auront des propriétés réciproques?

M. Ross: D'abord, je pense que la loi renferme des dispositions pour assurer une certaine forme de surveillance grâce aux comités qui ont été chargés d'étudier les conflits. Il ne fait aucun doute que le Surintendant tente de réglementer différents types d'institutions financières, les sociétés de fiducie et ensuite les compagnies d'assurance séparément, et peut être très exigeant lorsqu'il voit qu'une dépend trop de l'autre. Le règlement du Surintendant veut faire en sorte que chacune soit indépendante. Nous allons certainement devoir être à l'affût de ce genre de situation. Bill, peut-être pourriez-vous m'aider? Je pense que c'est là une question assez vaste avec toutes les complexités qu'elle renferme.

Le sénateur Sylvain: Tout ce que je veux, c'est de savoir si vous prévoyez qu'il va y avoir beaucoup de problèmes ou pas?

M. Mitchell: Peut-être que le mot «problème» n'est pas juste dans ce cas-ci. Nous allons certainement avoir beaucoup de défis à relever et il ne fait aucun doute que des questions très délicates vont se poser. Je dois dire également que beaucoup d'entre elles ont déjà été soulevées dans la presse. Je suis certain que vous avez lu ces articles comme moi. Nul doute qu'un nouveau défi s'offre au gouvernement et aux vérificateurs, mais en toute franchise, nous en avons déjà eu des défis avant, et nous allons les relever.

Le sénateur Sylvain: Merci, monsieur le président.

Le président: Avez-vous des questions, monsieur Goldstein?

M. Goldstein: Une question provient de nos discussions. Toutes les institutions financières, à l'exception des banques de l'Annexe 1, ont la possibilité de terminer leur exercice financier soit le 31 octobre, soit le 31 décembre. Les banques de l'Annexe 1 ont décidé de garder le 31 octobre. De toute évidence, d'un point de vue réglementation, ce serait bien si tout le monde avait la même date. Est-ce que vous voyez un pro-

[Text]

Schedule 1 banks shifting to a December 31 year-end, as basically all the other financial institutions have done?

Mr. Gunning: We would probably prefer that it went the other way, to tell you the honest truth.

Mr. Goldstein: That everyone went to October 31?

Mr. Gunning: Yes.

Mr. Mitchell: There was a comment made about self-serving, I think, earlier, and I am sure that this might be categorized as a self-serving response to your question. It is a serious question, and it is a serious response. The fact of the matter is that there is a concentration of work for auditors in January and February. It seems to me we should be concerned about the cost of all kinds of things. It seems to me if we try to do all the audits of every institution in January and February, there must be some implications on cost and the effectiveness of what is being done. I know that there has been some suggestion that only in Canada do we have banks with October year-ends. Well, that may be true, but I guess the complete report is that some other countries have year-ends for banks other than December. I believe in Japan they have them in the spring. Perhaps it is a shade self-serving, but definitely it seems to me that the October 31 year-ends have served this country well, and I see no reason to change them.

Mr. Ross: I was interested to hear that the regulator might prefer that. I have never heard that stated. I was not aware that that was a particular preference of theirs at all.

Mr. Goldstein: It was simply compatibility of data for comparing with foreign companies.

Mr. Ross: They might still have a problem with quite a lot of foreign companies.

Mr. Goldstein: Especially since the Schedule II banks have basically chosen the year-end.

Mr. Ross: That is what is happening all over the place.

Mr. Goldstein: From your point of view October 31 is a practical preference.

Mr. Mitchell: Yes.

Senator MacDonald: We were disappointed that the representatives of the Canadian Bar Association restricted themselves to talking about Bill C-28. They did not bring up the other bills at all. For that reason there were a number of questions we could not ask. Because you brought in the remark of Mr. Mackenzie, referring to cooperation, et cetera, could you give us your personal opinion on the matter of directorships?

The proposal is that one-third of board members be unfiliated, which we had assumed to mean non-management, but it may be broader than that. Indeed, it may deal with clients of the bank and things of that type.

The matter of an independent director did not come up in the précis which the government has given us. I do not think

[Traduction]

blème à ce que les banques de l'Annexe 1 terminent maintenant leur exercice financier le 31 décembre, comme le font toutes les autres institutions financières?

M. Gunning: Nous préférierions que ce soit le contraire, pour vous dire la vérité.

M. Goldstein: Que tout le monde adopte le 31 octobre?

M. Gunning: Oui.

M. Mitchell: On a parlé je pense plus tôt, d'autoréglementation, et je pense que cela répond à votre question. C'est une question sérieuse qui mérite une réponse sérieuse. Le fait est qu'il y a concentration de travail pour les vérificateurs en janvier et en février. Il me semble que l'on devrait se préoccuper du coût de toutes ces choses, que si nous essayons de faire les vérifications de chaque institution en janvier et en février, il va y avoir certaines répercussions sur les coûts et sur l'efficacité du travail. Je sais qu'on a dit que c'est seulement au Canada que l'on a des banques qui mettent un terme à leur exercice financier le 31 octobre. C'est peut-être vrai, mais je pense que pour avoir une idée complète de la situation, il faut dire aussi que dans d'autres pays, les banques mettent un terme à leur exercice financier ailleurs qu'en décembre. Je crois qu'au Japon c'est au printemps. C'est peut-être un petit peu égoïste, mais je pense vraiment que la date du 31 octobre a toujours été parfaite ici, et je ne vois pas de raison pour laquelle on la changerait.

M. Ross: J'aurais voulu entendre que le gouvernement préférerait peut-être cela. Je ne l'ai jamais entendu. Je ne savais pas que c'était ce qu'on préférerait du tout.

M. Goldstein: Il s'agissait simplement d'une question de compatibilité des données pour comparer avec les sociétés étrangères.

M. Ross: Il se peut très bien que l'on ait beaucoup de problèmes avec les sociétés étrangères.

M. Goldstein: Surtout depuis que les banques de l'Annexe II ont en gros choisi la fin de l'année.

M. Ross: C'est ce qui se produit partout.

M. Goldstein: À votre avis, d'un point de vue pratique, le 31 octobre est préférable?

M. Mitchell: Oui.

Le sénateur MacDonald: Nous avons été déçus de voir que les représentants de l'Association du Barreau canadien se sont limités à parler du projet de loi C-28. Il n'a pas été question des autres du tout. Pour cette raison, nous n'avons pas pu poser un certain nombre de questions. Comme vous avez parlé du rapport de M. Mackenzie, en ce qui a trait à la coopération, pourriez-vous nous dire ce que vous pensez personnellement des administrateurs?

On propose ici que le tiers des membres du conseil d'administration soient indépendants, soit, à notre avis, des membres qui ne sont pas des cadres, mais la proportion peut être plus grande. En fait, il peut s'agir de clients de la banque et de choses de ce genre.

La question de l'indépendance des administrateurs n'a pas été soulevée dans le résumé que le gouvernement nous a fourni.

[Text]

anyone other than a lawyer would know the composition of a board, its decision-making process and how it is influenced by management. How do you feel about the make up of a board of directors of a bank, a crucially important body of people?

Mr. Mitchell: First, I would like to say we have to be very careful that it not be seen we are practising law here. We would not want to be criticized by the Canadian Bar.

There are some definitions in the Bank Act, as I understand it, which indicate that if you have a certain borrowing relationship with a bank you are not independent. The thresholds are fairly low, and I cannot remember the amounts. It would preclude many people who are presently directors of banks from being board members, I would suspect.

Clearly, there is no question—and I think this point was made quite clearly in the Estey commission report—that directors from one of the most important groups in any financial institution. It is interesting to note, and I say this just as an aside, that while there are qualification requirements for auditors of a bank, there are only some things that one must not be to be made a director of a bank, such as a bankrupt or a lunatic, I think. It seems to me, and I say this in all seriousness—and, obviously we are not trying to change the legislation at this stage—that one of the most important things is having some qualification requirements for directors. It is interesting to me that usually in any major bank I have been involved with the quality of the directors has been very high. They do, of course, represent some of the major corporations in this country. That is something which has stood us in good stead. It will be extremely unfortunate if we lose the services of some of those people because of their banking relationships. Let's face it, there are only just a few banks in this country. I think that is a potential problem. However, as I say, that is a personal, non-legalistic view.

Senator MacDonald: Acquisitiveness is not the only mark of a well-rounded individual. It is acquisitiveness, generally speaking, that gets one on a board of directors of a bank.

Mr. Mitchell: I think I made some remarks earlier about the level of knowledge one should have as an auditor of a bank. The comments I made earlier about auditors also apply to directors. I think that directors of a bank, or of any financial institution, have to know a great deal about what is going on in society, in the community and in business in general.

It would be naive to assume that someone without some background in these areas would necessarily bring all the things that one should bring to a board of directors. That is not to say we should not be sensitive to the requirements of certain groups which, perhaps, have difficulties in gaining representation on major corporations. But that is true not just of financial institutions but of major corporations generally.

[Traduction]

Je ne pense pas non plus que personne d'autre qu'un avocat pourrait connaître la composition d'un conseil d'administration, son processus décisionnel et l'influence qu'y exerce la gestion. Qu'avez-vous à dire au sujet de la composition d'un conseil d'administration d'une banque, soit un groupe important de personnes?

M. Mitchell: D'abord, j'aimerais dire que nous devons ici être très prudents et nous ne voulons pas faire de droit. Nous ne voulons pas être critiqués par le Barreau canadien.

La Loi sur les banques renferme certaines définitions, d'après ce que je comprends, selon lesquelles si vous avez un certain lien d'emprunteur avec une banque, vous n'êtes pas indépendant. Les seuils sont assez bas, je ne me souviens pas des montants en question. Ainsi, beaucoup de gens qui sont actuellement administrateurs d'une banque n'auraient pas la possibilité de faire partie du conseil d'administration, je pense.

Il ne fait aucun doute - et je pense que la question a été établie bien clairement dans le rapport de la Commission Estey - que l'un des groupes les plus importants d'une institution financière, ce sont les administrateurs. Il est intéressant de remarquer, et c'est là juste un à-côté, que bien que les exigences soient très sévères pour devenir membre du conseil d'administration d'une banque, vous n'avez pas le droit d'être administrateur d'une banque si vous avez déjà fait faillite ou si vous êtes fou. Il me semble, et je dis ça de façon très sérieuse, de toute évidence nous n'essayons pas ici de modifier du tout la loi, je pense que la chose la plus importante, c'est que l'on ait des exigences en ce qui concerne les administrateurs. Il est intéressant de voir que dans toutes les grandes banques pour lesquelles j'ai travaillé, les administrateurs sont habituellement de très haut calibre parce que, bien sûr, ils représentent certaines des grandes sociétés du pays. C'est quelque chose qui nous a été très utile. Ce serait très dommage de perdre les services de certaines personnes à cause de leurs liens avec les banques. Soyons réalistes, il n'y a que quelques grandes banques au pays, c'est là un problème possible. Cependant, comme je l'ai dit, mon opinion est ici une opinion personnelle et non pas l'opinion d'un juriste.

Le sénateur MacDonald: Le sens de la possession n'est pas la seule caractéristique d'une personne harmonieuse. C'est cette caractéristique, en général, qui amène quelqu'un à devenir administrateur d'une banque.

M. Mitchell: Je pense avoir parlé tout à l'heure du niveau de connaissances que quelqu'un doit avoir pour être vérificateur d'une banque. Ces observations s'appliquent également aux administrateurs. À mon avis, les administrateurs d'une banque ou de n'importe quelle institution financière doivent être très au courant de ce qui se passe dans la société, dans la collectivité et dans le monde des affaires en général.

Il serait naïf de croire que quelqu'un qui n'a pas toutes ces connaissances peut nécessairement avoir toutes les compétences nécessaires pour être administrateur d'une banque. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas être sensible aux exigences de certains groupes, qui, peut-être, ont de la difficulté à être représentés au sein des grandes sociétés. Et cela est vrai non pas seulement des institutions financières, mais des grandes sociétés en général.

[Text]

Mr. Ross: I think there is another perspective which encourages independent directors, let us call them. It is that when we are interfacing with audit committees we see that as a very important aspect to the overall governance process. I think most accountants would agree that it works better, perhaps in difficult situations which you come across, if you are dealing with predominantly external directors. There is a slightly different flavour to the interaction if you are dealing with internal directors.

There are certainly some good reasons for the way the legislation is moving, with some different requirements, some so-called independence requirements or non-association requirements. I have to wonder whether there may be some practical matters involved in finding a lot of external directors for the many smaller insurance companies, trust companies, or other lending institutions. That may be a struggle, but we will see.

Senator MacDonald: Has it been your experience that the chairman of an audit committee of a bank, for instance, is as close as you can get to an independent director?

Mr. Ross: Let me talk about major insurance companies. Certainly everyone on the audit committee I deal with, and it is a large audit committee with six or seven people, is independent. I think they would pass the test.

Bill Mitchell can address the situation concerning banks.

Mr. Mitchell: I can only speak directly about the bank I am involved in. I have to say that the chairman of the audit committee of the bank I am involved in is a very senior person in our community, and would be seen to be someone of outstanding competence.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I have a comment to make on this particular issue. The issue of independent directors and the argument for it actually originated with one of the reports of this committee. It did not appear prior to this committee making a report. It did not appear in any of the drafts. It was something which was subsequently accepted by the government.

It ought to be pointed out that, in fact, the definition of and independent director does not eliminate anyone who is now a director from serving on the board of directors of a financial institution. What it will do is eliminate some people from serving on the board of a financial institution that they are now on. That is a huge difference. The total pool of people is not reduced; what is reduced is the number of institutions on which they can serve.

That brings us back to some of the testimony we heard this morning—justice, fairness or independence must not only be done but must be seen to be done. Many witnesses who appeared before this committee in our two previous sets of hearings over the last six years made the point that they found it hard to believe that an individual would act truly independ-

[Traduction]

M. Ross: Je pense qu'il existe une autre perspective qui encourage, appelons-les les administrateurs indépendants, à savoir que lorsque nous avons des relations avec les comités de vérification, nous estimons là que c'est un aspect important pour le processus général de direction. Je pense que la plupart des comptables conviendront que le travail se fait plus facilement, peut-être dans des situations difficiles auxquelles il faut faire face, si l'on a affaire surtout à des administrateurs de l'extérieur. Les interrelations sont légèrement différentes dans le cas d'administrateurs à l'interne.

Il y a certainement de très bonnes raisons pour lesquelles la loi s'oriente en ce sens, avec des exigences différentes, c'est-à-dire des exigences concernant les administrateurs indépendants ou non liés à quelque organisme que ce soit. Il faut se demander s'il y a des avantages pratiques à ce qu'il y ait beaucoup d'administrateurs de l'extérieur pour les nombreuses petites compagnies d'assurance, sociétés de fiducie ou autres institutions de prêt. Cela va peut-être causer des difficultés, faut voir.

Le sénateur MacDonald: D'après votre expérience, le président d'un comité de vérification d'une banque, par exemple, est-ce que c'est la personne qui se rapproche le plus d'un administrateur indépendant?

M. Ross: Permettez-moi de parler des grandes compagnies d'assurance. Nul doute, je pense que tous les membres du comité de vérification avec lesquels je travaille, c'est un gros comité de six ou sept personnes, sont indépendants. Je pense qu'ils satisfont à l'exigence.

M. Bill Mitchell pourrait peut-être parler de la situation concernant les banques.

M. Mitchell: Je ne peux que vous parler de la banque que je connais. Je dois dire que le président du comité de vérification de la banque pour laquelle je travaille est une personne très compétente de notre collectivité. Bien sûr, je pense qu'il peut être considéré comme une personne de très grande compétence.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, j'aimerais faire une observation sur cette question précise. La question des administrateurs indépendants et toute la discussion qui s'ensuit en fait, provient d'un des rapports de notre Comité. Il n'en a pas été question avant. Il n'en a pas été question dans les ébauches. C'est une chose qu'a par la suite acceptée le gouvernement.

Il faut aussi signaler qu'en fait, la définition d'un administrateur indépendant n'empêche pas un administrateur actuel d'être membre du conseil d'administration d'une institution financière. Ce que la loi vient faire, c'est de demander à certaines personnes qui font partie d'un conseil d'administration d'une institution financière de se retirer. C'est là une grosse différence. On ne réduit pas le nombre total de personnes, on diminue le nombre d'institutions dont elles peuvent faire partie.

Cela nous ramène à certains des témoignages que nous avons entendus ce matin, à savoir que la justice, l'équité ou l'indépendance ne doivent pas être seulement réalisées, mais être perçues comme telles. De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité lors de nos séances au cours des six dernières années ont souligné qu'ils avaient de la difficulté à

[Text]

ently of a financial institution from whom that individual had borrowed a significant amount of money; and, therefore, one needed a degree of independence. Yet, that does not stop someone who has borrowed money from bank "A" from being on the board of bank "B".

It seems to me that it is a bit of a red herring, as several people have suggested through the media, to suggest that the number of qualified people has been reduced. That is not true. What has been reduced is the number of institutions on which qualified people can serve.

I thought, Mr. Chairman, we ought to have that on the record because it is a fairly accurate summary of the evidence that this committee heard both in 1986 and 1988.

Mr. Mitchell: To respond to that, Mr. Chairman, I take Senator Kirby's point; but I think there is a practical matter to be addressed. I was asked earlier about one of the problems with the western banks. One of the problems with western banks was concentration of lending. It seems to me that in today's modern bank the concentration of lending is something that must be attended to. Indeed, the superintendent has issued rules in this regard.

If you look at what goes on in banking you will see that a great deal of banking is now done in what is called syndicated loans. If you get into a large syndicated loan, there might be more than one bank involved, given the concentration of banks in this country. Taking your point, senator, yes, but it could be that you end up with one of the banks deciding it cannot get into a syndicate simply because that would put one of its directors offside.

Senator Kirby: I understand that problem, Mr. Chairman. I was not being argumentative. I was pointing out that we had many associations who argued that perception was perhaps as important as reality, and that the perception was not good under the historical situation. That was the problem.

Mr. Mitchell: I might say that I was not trying to be argumentative either.

The Chairman: The last point that I wish to deal with involves communication. Would you suggest that a standing committee made up of the Superintendent of Financial Institutions and actuaries and accountants be constituted? Does such a body now exist? If not, could something such as that be put in place? It would serve as a place to exchange views.

Mr. Mitchell: In fact, the superintendent has taken great strides along the way to setting up such a committee. He has advisory committees. I happen to be on the banking advisory committee, an informal committee that meets at least twice a year, sometimes three times a year. At these meetings we tend to get communications from staff as well as informal reactions to suggestions. I believe the superintendent has similar committees for insurance and trust companies, as well as for pensions funds.

[Traduction]

croire qu'une personne aurait peine à agir de façon indépendante face à une institution financière à laquelle elle s'est adressée pour emprunter une somme importante. Par conséquent, il faut une certaine indépendance. Pourtant, cela n'empêche pas personne qui a emprunté de l'argent de la banque A de devenir membre du conseil d'administration de la banque B.

J'ai l'impression qu'on veut ici brouiller les pistes, plusieurs personnes ont dit dans les médias que le nombre de personnes compétentes a été diminué. Ce n'est pas vrai. Ce qu'on a diminué, c'est le nombre d'institutions dont une personne peut devenir membre du conseil d'administration.

Monsieur le président, j'ai jugé que cela devait être porté au compte rendu parce que cela résume assez bien les témoignages que le Comité a entendus en 1986 et 1988.

M. Mitchell: Pour répondre à votre question, monsieur le président, je vais reprendre l'argument du sénateur Kirby, mais je pense qu'il faut aussi s'arrêter à l'aspect pratique. On m'a posé une question tout à l'heure au sujet des problèmes dans les banques de l'Ouest. L'un des problèmes avec ces banques, c'était la concentration des prêts. J'ai l'impression qu'aujourd'hui, la concentration des prêts est quelque chose dont il faut s'occuper. En fait, le surintendant a publié des règlements à cet égard.

Également, si vous regardez ce qui se passe dans le domaine des banques, il y a beaucoup de prêts consortiaux. Il me semble qu'il y a plus d'une banque qui accorde ce genre de prêt, compte tenu de la concentration des banques au pays. Pour revenir à votre question, sénateur, oui, il se pourrait que l'une des banques décide de ne pas se joindre à un consortium bancaire simplement parce que, ce faisant, elle mettrait un des ses administrateurs de côté.

Le sénateur Kirby: Je comprends ce problème, monsieur le président, je ne conteste pas, je voulais simplement faire remarquer que de nombreuses associations ont soutenu que la perception de la réalité était aussi importante que la réalité et qu'elle n'était pas bonne d'un point de vue historique. C'était là le problème.

M. Mitchell: Je dois dire que je ne contestais pas moi non plus.

Le président: La dernière question que j'aimerais soulever concerne les communications. Diriez-vous qu'un comité permanent composé du Surintendant des institutions financières, d'actuares et de comptables devrait être créé? Un tel comité existe-t-il maintenant? Sinon, pourrait-on en créer un? Il pourrait nous permettre d'échanger des opinions.

M. Mitchell: En fait, le Surintendant a fait beaucoup d'efforts pour créer ce genre de comité. Il a des comités consultatifs. Il se trouve que je fais partie du comité consultatif sur les banques, comité informel qui se réunit au moins deux fois par année et parfois trois. Aux réunions, nous essayons de communiquer avec les employés, nous essayons également d'obtenir des réactions informelles aux suggestions. Je crois que le surintendant a créé de tels comités pour les compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie, de même que pour les caisses de retraite.

[Text]

The Chairman: We thank you very much for your support and the suggestions and knowledge you have brought to the committee.

We will be meeting at 1 o'clock with the Canadian Bankers' Association.

The committee recessed for lunch.

Upon resuming at 1 p.m.:

The Chairman: We will now hear from the Canadian Bankers' Association represented by Mrs. Helen Sinclair. If you have a brief or comment, proceed. Then, I understand, you are ready to receive questions from the senators. If you wish to present your colleagues, you are welcome.

Mrs. Helen Sinclair, President, Canadian Bankers' Association: Mr. Chairman, on my right is Joanne DeLaurentiis who is Vice-President of Domestic Banking and Public Affairs with the Canadian Bankers' Association. On my left is Mr. Shawn Cooper who is Director of Financial Institutions with CBA.

We do not have a lengthy opening statement, Mr. Chairman. We do have a very few comments. We wanted primarily to express our thanks for the opportunity to appear today. As you know, the process in which we are appearing has been a very lengthy one and we as an industry are anxious to put it behind us. We think that, on the whole, the legislative package represents a good step forward in modernizing the regulatory framework governing the financial sector, which is not to say that there are no shortcomings in the government's policies.

We have been disappointed in three areas in particular. First is the decision to opt for a dual-ownership regime for financial institutions. I believe that in our testimony before this committee in November 1989, we expressed concern that this regime was inherently unstable and could lead to reduction of public confidence in the Canadian financial sector. We continue to hold that view.

Second, the government has decided that banks and trust companies should not distribute insurance products through their branches. We believe this position runs contrary to all of the stated objectives of the reform package and all of the independent advice which has been received from consumers groups and academics.

We see other jurisdictions around the world following the consumer choice option and allowing their financial institutions to offer insurance products alongside insurance companies themselves. Those jurisdictions which have allowed the commingling of insurance and banking have indicated that they have no regrets with the decision.

[Traduction]

Le président: Nous vous remercions beaucoup de l'appui que vous nous avez donné, des suggestions et de l'information que vous avez transmises au Comité.

Nous nous retrouvons à 13 heures avec l'Association des banquiers canadiens.

Le Comité s'ajourne pour déjeuner.

À la reprise de 13 heures:

Le président: Nous entendrons maintenant l'Association des banquiers du Canada par la voix de sa représentante, M^{me} Helen Sinclair. Si vous avez un mémoire à nous présenter, je vous prie, allez-y. Après, si j'ai bien compris, vous consentez à ce que les sénateurs vous posent des questions. Si vous désirez présenter les personnes qui vous accompagnent, vous pouvez le faire.

Mme Helen Sinclair, présidente, Association des banquiers du Canada: Monsieur le président, j'aimerais présenter mes collègues. À ma droite, M^{me} Joanne DeLaurentiis, qui est vice-présidente de la division des services bancaires et des affaires publiques du marché intérieur au sein de l'ABC. À ma gauche, M. Shawn Cooper, qui est notre directeur des institutions financières.

Notre déclaration préliminaire ne sera pas très longue, M. le président, mais il y a tout de même quelques observations que nous aimerions faire. Nous voulons d'abord vous remercier de nous avoir donné cette occasion qui nous est fournie aujourd'hui de vous entretenir. Comme vous le savez, le processus que le secteur bancaire vient de traverser a été très long et nous avons hâte qu'il soit enfin parvenu à son terme. Nous pensons que, dans l'ensemble, les propositions législatives à l'étude représentent un pas appréciable en avant en ce qui concerne la modernisation du cadre réglementaire qui régit le secteur financier, ce qui ne veut pas dire que, selon nous, les politiques gouvernementales ne recèlent aucune lacune.

Nous avons été déçus dans trois domaines en particulier. Premièrement, par la décision d'admettre un double régime en matière de propriété pour les institutions financières. Je crois me souvenir que dans notre témoignage devant ce Comité, en novembre 1989, nous avons déploré le fait qu'il s'agissait là d'un régime foncièrement instable qui pourrait entraîner une baisse de la confiance du public dans le secteur financier canadien. Nous n'avons pas changé d'avis à ce sujet.

Deuxièmement, le gouvernement a décidé que les banques et les sociétés de fiducie ne seraient pas autorisées à distribuer des produits d'assurance par l'intermédiaire de leurs succursales. Nous croyons qu'il s'agit là d'une position qui s'inscrit en faux tant contre tous les objectifs qui, d'après les déclarations officielles, sont censés présider à cette réforme, que contre les avis indépendants qui nous ont été communiqués par les groupes de défense des intérêts des consommateurs et les spécialistes.

Nous observons que, ailleurs dans le monde, des pouvoirs publics qui visent à protéger la liberté de choix des consommateurs permettent à leurs institutions financières d'offrir des produits d'assurance tout comme les compagnies d'assurance elles-mêmes. Ces pouvoirs publics qui ont permis la cohabita-

[Text]

Finally, we believe that the decision to prevent financial institutions from engaging in the business of automobile leasing is a policy which runs counter to public and consumer interests. We point, in particular, to the very high degree of foreign ownership in that business and wonder why Canadian-owned institutions would be deprived from offering those products.

Having said that, we do accept that a legislative initiative of this magnitude does involve compromise. We applaud the government's and Parliament's persistence in giving it some priority during what are somewhat difficult times for this country.

That concludes my opening remarks. I want to reiterate my industry's support for the financial institution package as it currently stands. Following its passage, we would hope that the necessary regulations could be drafted in time for the legislation to be proclaimed in force early in the new year. I would welcome any questions that members of the committee may have concerning the banking industry's views on financial sector reform.

The Chairman: Mrs. Sinclair, for your information, we feel that these bills should go through as soon as possible. That is why, contrary to our custom, the Senate decided to authorize a pre-study in order to have recommendations to the other place before the third reading, so we could have prompt correction, if needed, and it would be easier and faster to deal with it at the Senate level. We thank you for coming here.

Before this hearing, we heard from many groups and a few individuals who were closely interested in these bills and we took notes. While the senators are preparing their questions, perhaps we could raise those points now, and I will ask our researcher to proceed with that list.

Mr. Goldstein: We are quite interested in your views on the financial planning authority or power that you have been given, how you feel it has expanded your powers and how you feel it is constrained in the current act.

Mrs. Sinclair: We see the planning power as quite critical to our and other financial institutions' evolutions going forward, particularly with the aging of the population and the need of that population to receive a fair bit of counselling as it prepares for its retirement.

We recognize that, in the act, there is a provision for regulation-making, and we will be submitting some views to government on what those regulations might contain, how they might look.

[Traduction]

tion des services d'assurance et des services bancaires n'ont exprimé aucun regret d'avoir permis un tel rapprochement.

Enfin, nous croyons que la décision d'interdire aux institutions financières de pratiquer le crédit-bail automobile est une politique qui va à l'encontre de l'intérêt du public et des consommateurs. Compte tenu surtout du très haut degré de participation étrangère dans ce secteur, nous nous demandons pour quelle raison les institutions appartenant à des Canadiens seraient privées de la possibilité d'offrir de tels produits.

Cela dit, nous convenons qu'un projet législatif de cette ampleur implique des concessions. Nous félicitons le gouvernement et le Parlement d'y avoir assidûment accordé une certaine priorité en ces temps quelque peu difficiles que traverse actuellement notre pays.

Voilà pour les observations que je voulais faire aujourd'hui, M. le président. J'aimerais réitérer le soutien du secteur que je représente à l'égard du projet de réforme des institutions financières tel qu'il existe actuellement. Lorsqu'il aura été adopté, nous serions contents que les règlements auxquels il donnera lieu puissent être élaborés à temps pour que la législation puisse être promulguée dès le début de l'an prochain. J'invite maintenant les membres du Comité à me faire part de leurs éventuelles préoccupations à l'égard de la position des institutions en ce qui concerne la réforme du secteur financier.

Le président: Madame Sinclair, pour votre gouverne, sachez que nous pensons nous aussi que ces projets de loi devraient être adoptés aussi tôt que possible. C'est du reste la raison pour laquelle, contrairement à son habitude, le Sénat a décidé d'autoriser une préétude pour que des recommandations puissent être présentées à la Chambre avant la troisième lecture; nous pourrions ainsi faire effectuer rapidement les corrections nécessaires, le cas échéant, et il serait plus facile et plus expéditif de régler ces questions au niveau du Sénat. Nous vous remercions d'être venus.

Avant cette séance, nous avons recueilli les témoignages de plusieurs groupes et de quelques particuliers qui étaient directement intéressés par les projets de loi à l'étude et nous avons pris des notes. Pendant que les sénateurs préparent leurs questions, peut-être pourrions-nous soulever ces points maintenant et je demanderais à notre recherchiste de commencer à en faire l'énumération.

M. Goldstein: Nous sommes passablement intéressés de savoir ce que vous pensez de la latitude ou des pouvoirs qui vous ont été accordés en matière de planification financière, dans quelle mesure vous croyez que, dans la législation actuelle, ces pouvoirs sont élargis ou, au contraire, réduits.

Mme Sinclair: Nous croyons que le pouvoir de planification joue un rôle relativement critique pour l'avenir de notre secteur et celui d'autres institutions financières, surtout compte tenu du vieillissement de la population et du besoin pour celle-ci de recourir à une quantité non négligeable de services de conseil au fur et à mesure qu'elle se prépare à la retraite.

Nous reconnaissons que, dans le projet de loi, il y a une disposition qui prévoit l'adoption de règlements et nous nous proposons de faire au gouvernement certaines recommandations sur ce que nous pensons que ces règlements pourraient contenir, sur le caractère qu'ils pourraient revêtir.

[Text]

Mr. Goldstein: Beyond the regulations, are there specific restrictions which will impede your ability to do what you consider efficient for client-serving financial planning?

Mrs. Sinclair: Mr. Chairman, it is difficult to be able to offer financial planning, on the one hand, but not to provide a full range of the products which might flow from that service. I come back to the insurance issue and to the fact that annuity products cannot be sold through those outlets where we will undoubtedly be providing the financial planning advice. The restrictions on our insurance powers undermine, to some extent, the power which we have been given with respect to financial planning.

The Chairman: Article 409(1), as you know, gives permission to the banks to sell everything close to operational activities.

Je voudrais peut-être continuer en français parce qu'il y a des termes bien précis que je voudrais couvrir.

A l'article 409 (2) on décrit quelles sont ces opérations bancaires: "la prestation de services financiers; les actes accomplis à titre d'agent financier; la prestation de conseil en placement et de gestion . . ." et on continue à l'alinéa (3). L'article 415 dit: "Il est interdit à la banque, dans la mesure . . ." c'est ce que disait l'ancienne article.

Le nouvel article se lit comme suit: "Sous réserve des autres dispositions de la loi, il est interdit à la banque . . ." différentes choses.

Je voudrais avoir votre avis sur cette possibilité d'interdire aux banques de faire des opérations de valeurs mobilières qui concernent plus particulièrement les différentes commissions de valeurs mobilières provinciales. Il y a plusieurs commissions de valeurs mobilières et il y a des opérations qui nécessitent qu'on ait la permission des commissions de valeurs mobilières.

Est-ce-que les banques s'objecteraient à ce que l'on continue à garder cette restriction à savoir que les opérations qui nécessitent des province la permission des commissions de valeurs mobilières soient exclues des opérations permises? Est-ce que ma question est claire?

Mrs. Sinclair: Yes, your question is clear, I believe, Mr. Chairman. If I understand your question as it applies to the Bank Act itself, it would be: Would the banks object to having portfolio management and investment counselling, which are the two powers which have been brought into the Bank Act, restricted to our subsidiary operations and not conducted directly within the bank?

The Chairman: First, yes.

Mrs. Sinclair: The answer is that the banks would like the flexibility to be able to offer them inside the bank, in the same way that trust companies have always had the flexibility to offer those particular services within the trust company. There is a question of competitive equity. I do not say that this means that all banks will exercise that option, particularly as today they are offering portfolio management and investment coun-

[Traduction]

M. Goldstein: Outre les règlements, existe-t-il des restrictions particulières qui vous empêcheront d'offrir à vos clients ce que vous considérez être des services de planification financière efficaces?

Mme Sinclair: Monsieur le président, il est difficile d'une part d'avoir la latitude suffisante pour planifier financièrement l'avenir de nos clients sans pouvoir, d'autre part, offrir toute la gamme des produits qui permettent d'assurer cette prestation. Je reviens à la question de l'assurance et au fait que les rentes ne peuvent pas être vendues par ces points de vente par l'intermédiaire desquels nous dispenserons sans aucun doute nos conseils en matière de planification financière. Ainsi, la restriction de notre pouvoir de vendre de l'assurance affaiblit dans une certaine le pouvoir qui nous a été accordé dans le domaine de la planification financière.

Le président: Le paragraphe 490 (1), comme vous le savez, donne aux banques l'autorisation de vendre tout service directement lié aux opérations bancaires.

I think I would rather continue in French, because there is some very specific terminology I want to look at.

Clause 409(2) tells us what the business of banking consists in: «providing any financial service», «acting as a financial agent», «providing investment counselling and portfolio management services», with more in (3). Clause 415 says, «A bank shall not . . . to the extent that . . . », which is what the old section said.

The new clause says, «Subject to this Act, a bank shall not . . . » do various things.

I would like your opinion on the possibility of forbidding banks to deal in transferable securities involving more particularly the various provincial securities commissions. There are a number of securities commissions and there are transactions that cannot be carried out without the permission of these commissions.

Would the banks object if this restriction were maintained, i.e. if transactions requiring the permission of the provincial securities commissions continued to be excluded from the range of permissible activities for banks? Is my question clear?

Mme Sinclair: Oui, votre question est claire, je crois, Monsieur le président. Si je l'ai comprise dans son rapport avec la Loi sur les banques elle-même, cela reviendrait à dire: est-ce que les banques s'opposeraient à ce que la gestion des portefeuilles et la prestation de conseils en investissement, deux pouvoirs qui ont été introduits dans la Loi sur les banques, soient restreintes à leurs filiales, au lieu d'être effectuées directement par les banques?

Le président: Oui, pour commencer.

Mme Sinclair: La réponse est que les banques aimeraient disposer de la latitude nécessaire pour pouvoir offrir ces services à titre de services bancaires, de la même façon que les sociétés de fiducie ont toujours eu la possibilité de les offrir parmi leur plate-forme de services. Il y a là une question d'équité en matière de concurrence. Je ne dis pas que cela signifie que toutes les banques se prévaudraient de cette possi-

[Text]

selling through their subsidiaries. But they have indicated to us that they would appreciate the flexibility.

Of course, they do look at their counterparts around the world, particularly the Swiss and Germans, who have universal banking powers within their banking operations and where investment counselling and portfolio management have certainly not posed any problems from a consumer-interest standpoint.

The Chairman: But you understand that there is now provincial jurisdiction over securities commissions or boards, whatever they are called, and possibly with this provision, the bank would not have to go through that route.

Mrs. Sinclair: OSFI is looking at the regulations which will apply to these particular activities, and we would be very much in favour in this area, as in others, to see a very harmonized regime as between the provinces and the federal government.

Senator MacDonald: Mrs. Sinclair, several references have been made in the last couple of days to confidentiality, and I think that this committee, or this member of this committee, is caught between three options. One is our reverence for the Privacy Act. Second, are we caught between the views of two competing financial institutions? Or is the suggestion of confidentiality—requiring, for instance, the permission of a client before the information can be given out—in effect, in this world, a return to the dark ages?

Those are the three: one, privacy; two, competing financial institutions holding this view; three, what are the consequences? I admit it is rather dramatic to refer to a return to the Dark Ages, but do you get my meaning?

Mrs. Sinclair: I would frame the answer this way, senator. I turn it on its head and I say where is the problem with current practices? Where are the complaints from the public? I know that there are always miscellaneous complaints about a variety of practices, but where is the real evidence of consumer problems in the current practices of financial institutions?

I ask that question because I think that the institutions themselves—the life industry testified to this effect and the same would apply to us—have addressed the question of confidentiality in great depth over the course of quite a period of time. We began in about 1982 to draft a privacy code which goes beyond just the questions of individual customer's rights to know where their information is going. It covers security of the data. It covers the consumer's own access to his or her information. It has a number of compliance clauses within it. We began in 1982 with a code which has been through a thorough redrafting since then, has been reviewed extensively by consumer groups and by government departments in this coun-

[Traduction]

bilité, surtout si l'on tient compte du fait que, aujourd'hui, elles offrent des services de gestion de portefeuille et de conseils en investissement par l'intermédiaire de leurs filiales. Elles nous ont toutefois informés qu'elles aimeraient disposer d'une telle latitude.

Bien sûr, elles ne manquent pas d'observer que leurs pendants ailleurs dans le monde, surtout en Suisse et en Allemagne, jouissent de pouvoirs bancaires universels, et que, du point de vue des intérêts des consommateurs, leurs activités en matière de gestion de portefeuille et de conseil en investissement ne semblent poser aucun problème.

Le président: Mais vous savez que, à l'heure actuelle, les autorités provinciales exercent une certaine compétence par l'entremise de commissions ou de conseils de valeurs mobilières, quel que soit leur nom, et que, éventuellement, avec cette disposition, les banques n'auront plus à s'y soumettre.

Mme Sinclair: Le BSFI s'intéresse aux règlements qui régiront ce secteur d'activité particulier et nous verrions d'un très bon oeil que dans ce secteur, comme dans d'autres, l'exercice des compétences provinciales et fédérales donne lieu à l'application d'un régime harmonisé.

Le sénateur MacDonald: Madame Sinclair, au cours des deux ou trois derniers jours, on a fait plusieurs fois référence à la question de la confidentialité et je crois que ce comité, ou moi-même en tant que membre de celui-ci, sommes tiraillés entre trois attitudes. La première découle de notre respect pour la Loi sur la protection des renseignements personnels. La deuxième nous fait nous demander si nous ne serions pas pris entre deux types d'institutions financières rivales. Et, est-ce que la suggestion de confidentialité—exigeant, par exemple, que le client donne son autorisation avant que des renseignements le concernant soient communiqués à des tiers—dans ce contexte, est un retour au moyen-âge?

Les trois choses sont donc: un, les renseignements personnels; deux, les institutions financières rivales qui défendent ce point de vue; trois, les conséquences? Je concède que c'est un peu exagéré de suggérer cette image d'un retour au moyen-âge, mais est-ce que vous voyez ce que je veux dire?

Mme Sinclair: Monsieur le sénateur, je vous répondrai en retournant votre question et en demandant: quel problème y a-t-il avec la façon courante de procéder? Qu'est-ce que le public lui reproche? Je sais que l'on reproche toutes sortes de choses à un grand nombre de pratiques courantes, mais quelles preuves réelles possédons-nous que les pratiques courantes des institutions financières posent des problèmes aux consommateurs?

Je pose cette question parce que je crois que, pendant passablement longtemps, les institutions financières elles-mêmes — les compagnies d'assurance-vie ont témoigné en ce sens et cela s'applique également à nous — se sont penchées avec beaucoup d'attention sur cette question de la confidentialité de l'information. Nous avons commencé vers 1982 l'élaboration d'un code de protection des renseignements personnels dont la portée s'étend au-delà de la simple question du droit des consommateurs à savoir ce que l'on fait des renseignements personnels les concernant. Il porte également sur la sécurité des données et englobe l'accès des consommateurs aux renseignements personnels contenus dans leur dossier. Ce code comporte un cer-

[Text]

try, has been examined by the OECD, and, as far as we know, has been applauded as probably the most advanced privacy code anywhere in the world in the financial services area.

It is not to say the code is perfect. We have indicated that there are some areas which we are looking at in terms of expanding its terms. It does not cover employees today, for instance. So we are looking at expanding the code, going forward.

However, I would say that we are somewhat surprised that, this late in the day, an individual organization—we understand it is an individual organization—would come forward with a proposal when the private sector in a self-regulatory mode has really dealt with it very, very well.

Now, we have looked at the text of the proposal that has been floating around, and we see enormous problems with that particular text. We see a standard being raised and we are told that it is a standard of the OECD. It is not a standard of the OECD and there is no country which has adopted the standard which has been proposed. The standard within the text that we have looked at is one that could be altered by regulation, but there is no indication within the text in what vein the regulation might alter the standard in question. There is simply recognition that it may not be the ultimate.

So we see tremendous problems with the text, and moreover, and I think most important, a complete lack of recognition for its need and a complete lack of recognition for what is being done in the private sector today. We think the approach in the act, which is to say there is regulation-making power and, if we do not see the private sector acting in the appropriate self-regulatory mode, we will occupy the terrain. We think that is a pretty good approach. But self-regulation is what was contemplated in the OECD guidelines. It is what the private sector has picked up. And quite frankly, we are astounded to see another proposal this late in the day floating around.

Senator Sylvain: Madam Sinclair, a little while ago you mentioned the ability given to the banks to do financial planning, and you linked that to being able to provide insurance services as well. From my understanding, there are any number of financial planners now in business who offer, I think, very adequate services to their clients for a fee. Part of their planning is to find the best opportunities for insurance, annuities, investments of all types, for these clients.

I would suggest that the banks could do exactly the same thing and that their ability to do financial planning would be

[Traduction]

tain nombre de consignes rigoureuses. La version du code que nous avons commencé d'élaborer en 1982 a, depuis, été entièrement refondue et a subi un examen approfondi de la part de groupes de défense des intérêts des consommateurs, d'instances représentant les pouvoirs publics canadiens et de l'OCDE et, pour autant que nous sachions, a été salué comme le modèle de code de protection des renseignements personnels le plus accompli qui existe à l'heure actuelle à l'échelle mondiale dans le secteur des services financiers.

Cela ne veut pas dire qu'il soit parfait. Nous avons dit qu'il y avait encore des domaines dans lesquels nous travaillions à en étendre la portée. Ainsi, par exemple, le comportement des employés n'y est pas encore traité, mais plus nous avançons et plus le champ d'application du code s'élargit.

Cependant, je dirais que nous sommes quelque peu surpris que, à une phase aussi tardive du processus, une organisation particulière—nous croyons comprendre qu'il s'agit d'une organisation particulière—ait soumis une proposition alors que le secteur privé avait lui-même pris l'initiative d'étudier très attentivement la question.

Maintenant que nous avons pris connaissance du texte de la proposition qui circulait en coulisse, nous appréhendons d'énormes problèmes. On brandit une norme et on nous dit que c'est une norme de l'OCDE. Or, il n'en est rien et aucun pays n'a jamais adopté la norme proposée dans ce document. Il s'agit en l'occurrence d'une norme qui pourrait être modifiée par voie de règlement, mais il n'y a aucune indication dans la proposition elle-même quant à la façon dont le règlement pourrait modifier la norme elle-même. On se contente d'y indiquer que celle-ci pourrait ne pas être définitive.

Ainsi donc, nous croyons que ce texte risque de poser de graves problèmes et, ce qui est plus grave encore, qu'il est totalement dépourvu d'utilité et qu'il fait totalement fi des efforts qui sont accomplis à l'heure actuelle dans le secteur privé. Nous croyons que l'ambition de la loi, qui est d'affirmer l'existence d'un pouvoir réglementaire et de mettre le secteur privé en garde contre le fait que, s'il ne prend pas lui-même l'initiative de s'auto-discipliner, l'État interviendra, nous croyons que cette ambition, dis-je, est passablement justifiée. Mais nous croyons que les lignes directrices de l'OCDE n'avaient d'autre ambition que de favoriser l'auto-discipline et c'est ce que le secteur privé en a retenu. Pour ne rien vous cacher, nous sommes passablement surpris que, si tard dans le processus, une nouvelle proposition puisse entrer en lice.

Le sénateur Sylvain: Madame Sinclair, il y a quelque temps, en parlant du droit accordé aux banques de s'occuper de planification financière, vous avez dit que l'exercice de ce droit était lié à la capacité pour celles-ci de fournir également des services d'assurance. À ce qu'il me semble, il existe à l'heure actuelle un certain nombre de consultants en planification financière qui, je crois, offrent à titre onéreux à leurs clients des services très satisfaisants. Un part du travail de planification financière qu'ils effectuent pour leur compte de leurs clients consiste à trouver pour ceux-ci les meilleures possibilités d'assurance, de rentes, ou d'investissements de toutes sortes qu'offre le marché.

Je suis tenté de penser que les banques pourraient faire de même et que, pas plus que celle de ces consultants, leur capa-

[Text]

no more curtailed than the ability of the people who are now exercising that profession. I would ask you, are you not using the financial planning thing in order to be able to, as well, sell insurance products? I can understand why the banks would want to do that but I think that the financial planning aspect that you brought up is really a means of attaining the selling of insurance products, rather than being able to do financial planning which could be done without being involved in the sale.

Mrs. Sinclair: A financial planner would normally advise the customer as to the distribution of his or her assets across a wide range of instruments which would include bank instruments, securities, and yes, it might include insurance products, including annuity products. From there, you would find the institution advising the consumer on what could be provided within that institution itself.

In that respect, the banks would be no different, senator, from an insurance agent who casts him or herself as a financial planner—and that is quite common in today's world—and who sells a complete range of instruments, including bank deposits. When an insurance agent sells a bank deposit, the agent is actually acting as a deposit broker and will obtain the deposit from a deposit institution.

Senator Sylvain: I agree with you as far as the insurance agent doing this type of thing, and that is presumably his job. I think the minister, when he introduced this bill and discussed this question of the ability to sell insurance, it was pretty categorical in the fact that the banks could continue to sell insurance in those fields which it presently occupies, but that it would not be allowed to go into any new fields.

The act states that quite plainly in many cases. The only link between that and Senator MacDonald's question is the question of confidentiality. Banks will be allowed to own insurance companies or insurance brokerages. Banks will have, on file, an awful lot of data from their clients. The confidentiality thing, apart from the respect of privacy for each individual, is based on the possibility of information being transferred from the banks' data banks to either a brokerage operation or an insurance operation that they own. Any transfer of such information would, in my humble view, put the bank into the business of insurance, whether as an intermediary or as an underwriter. That specifically was to be excluded from this bill. The minister has said so, and it is written in the bill. That is where I think the link comes in with the confidentiality, in that the case was made by the bankers wanting to get into the business; the minister says no; the law says no. The confidentiality thing is to simply make sure that the banks do not get into the retail insurance business by transferring information which would help subsidiaries. I believe that that is where the confidentiality thing comes in, as far as I am concerned.

[Traduction]

cité de planifier financièrement l'avenir de leurs clients ne serait compromise par une telle pratique. N'utiliserez-vous pas par hasard cet argument de la capacité de planification financière pour obtenir également le droit de vendre de l'assurance? Je comprends que cela puisse intéresser les banques, mais je pense que cette question de la planification financière que vous soulevez est en réalité un moyen utilisé pour obtenir le droit de vendre de l'assurance plutôt qu'une façon d'envisager la question de la planification financière en l'absence d'un droit de vente connexe.

Mme Sinclair: Un planificateur financier donne normalement des conseils sur diverses façons possibles de répartir les avoirs du client entre diverses sortes d'instruments financiers qui peuvent comprendre des instruments bancaires, des titres et, il faut le dire, divers produits d'assurance, notamment les rentes viagères. À partir de là, ce conseiller en planification renseignerait son client sur les divers produits qui sont offerts par sa propre institution.

Sous ce rapport, Monsieur le sénateur, les banques ne seraient pas différentes des agents d'assurance qui revêtent l'habit du conseiller financier—ce qui, dans le monde dans lequel nous vivons, est relativement courant—et vendent à leurs clients une vaste gamme d'instruments financiers, y compris des dépôts bancaires. Lorsque l'agent d'assurance vend un dépôt bancaire, il agit en réalité comme courtier en dépôts et se charge d'assurer le dépôt dans l'institution concernée.

Le sénateur Sylvain: Je partage votre avis au sujet de l'agent d'assurance qui s'adonne à ce type de pratique et c'est présument ce en quoi consiste son travail. Je crois que, lorsqu'il a introduit le projet de loi et discuté du pouvoir de vendre de l'assurance, le ministre a été passablement catégorique sur le fait que les banques pouvaient continuer à vendre de l'assurance dans les domaines qui leur sont actuellement accessibles, mais qu'elles ne verraient pas le nombre de ces domaines augmenter.

La loi réaffirme ce principe et de façon brutale souvent. Le seul lien entre cela et la question du sénateur MacDonald a trait à la question de la confidentialité. Les banques auront le droit de posséder des compagnies d'assurance ou des maisons de courtiers d'assurance. Elles posséderont donc en dossier une énorme quantité de renseignements au sujet de leurs clients. Là où la question de la confidentialité intervient, outre le respect de la vie privée des individus, c'est lorsque nous considérons la possibilité que cette information soit transmise de la base de données de la banque à celle de sa maison de courtage ou de sa compagnie d'assurance. Tout transfert de ce type d'information aurait pour effet, à mon humble avis, de conférer à l'intéressée un rôle d'intermédiaire ou de souscripteur dans le domaine de l'assurance. Or, c'est là quelque chose qui est précisément exclu du projet de loi. Le ministre s'est exprimé en ce sens et cela est inscrit dans la loi. C'est là je pense qu'intervient la question de la confidentialité, les banques ayant plaidé pour qu'on les admette dans le domaine: le ministre a refusé et le projet de loi entérine sa position. La question de la confidentialité vise seulement à prévenir que les banques ne fassent incursion dans le secteur de la vente d'assurance au détail en communiquant à leurs filiales des données

[Text]

Mrs. Sinclair: There is a so-called confidentiality clause in the sections of the act which deal with insurance most specifically. So the particular issue of passage of information relative to insurance is already covered under the insurance sections of the act.

Senator Simard: What is the so-called "confidentiality" clause, to use your own word?

Mr. Shawn Cooper, Director of Financial Institutions Canadian Bankers' Association: Under section 416 of the act, there is a regulation-making authority for the business of insurance. In that regulation, which is now in its second draft form and out for public comment, the government has imposed a restriction on the passage of customer information between a bank and any insurance company, agent or broker. That restriction is currently in place.

So in terms of meeting the minister's stated objective of constraining deposit-taking institutions in the business of insurance, that is met through the draft regulation on insurance already.

Senator Simard: Mr. Chairman, I do not want to belabour that point, but it seems that, although it came in late in the process, the problem is real. I am concerned about sections or one of the pillars being threatened by another one. Maybe there are also different ways to deal with rights of individuals and information to be protected.

I do not understand why you people, speaking for banks today, would oppose a clear statement, a clear obligation not to exchange information that you have gathered in dealing with a customer, to keep it confidential from an affiliated company. I do not know what is so wrong about that and why you oppose it so much. You see all kinds of problems, yes, but aren't you and the government around to solve those problems? If you have no problems, if you are not doing anything bad, what is wrong with incorporating it in the legislation and giving the government time to proclaim that section so that it can arrive in the next few months with the regulations? What is wrong with having that statement in the act, in all four of the acts?

Mrs. Sinclair: We do not see that kind of blanket restriction as being in the consumer's interests, senator, and we believe that the market research which we have examined both in Canada and in the United States indicates that the consumer is well served, believes that he or she is well served, by having the institution identify needs in a fairly focused way and alerting the consumer about products which may meet those needs. That is what we see wrong.

[Traduction]

qui leur seraient utiles. Je pense, en ce qui me concerne, que c'est à cela que rime la question de la confidentialité.

Mme Sinclair: Il y a une soi-disante clause de confidentialité dans le projet de loi qui a plus particulièrement trait à l'assurance, si bien que la question de la transmission d'information concernant ce sujet est déjà régie par les dispositions de celui-ci concernant l'assurance.

Le sénateur Simard: Où se trouve cette soi-disante clause de «confidentialité», pour reprendre vos propres termes?

M. Shawn Cooper, directeur des institutions financières, Association des banquiers du Canada: L'article 416 prévoit un pouvoir de réglementation en ce qui concerne les activités d'assurance. Dans ce règlement dont la deuxième version est déjà en train d'être soumise à l'examen public, le gouvernement restreint le droit pour les banques de transmettre à une compagnie d'assurance, à un courtier ou un agent, quels qu'ils soient, des renseignements concernant ses clients. Cette restriction est actuellement en place.

Ainsi donc, pour ce qui est d'atteindre l'objectif annoncé par le ministre de limiter la marge de manoeuvre des institutions de dépôt dans le secteur de l'assurance, on note que cela est déjà fait au niveau de la version actuelle du projet de règlement sur les assurances.

Le sénateur Simard: M. le président, je ne veux pas m'appesantir sur ce point, mais il semble que, bien qu'il ait été soulevé tardivement dans le courant du processus, le problème est réel. Je m'inquiète de la possibilité que certaines parties de l'espace d'un de nos piliers soient menacées par la présence d'un autre. Peut-être y a-t-il plusieurs façons d'aborder cette question des droits des individus et de définir les renseignements à protéger.

Je ne comprends pas pourquoi vous qui parlez aujourd'hui au nom des banques vous opposeriez à l'adoption d'un énoncé qui établirait clairement que celles-ci doivent s'abstenir de communiquer à une filiale des renseignements qu'elles auraient obtenus aux fins de l'établissement le dossier d'un client. Je ne vois pas quel mal cela ferait ni quelles sont les raisons pour lesquelles vous vous y opposez si farouchement. Vous entrevoyez toutes sortes de problèmes, certes, mais n'êtes-vous pas là, vous et le gouvernement, pour apporter des solutions à ces problèmes? Si cela ne vous dérange pas, si vous n'avez rien à vous reprocher, qu'y aurait-il de mal à intégrer une telle disposition au projet de loi et à donner au gouvernement le temps nécessaire pour la proclamer et, d'ici quelques mois, produire le règlement d'application approprié? En quoi l'intégration d'un tel énoncé à chacun des quatre projets de loi pose-t-elle un problème?

Mme Sinclair: Monsieur le sénateur, nous ne pensons pas qu'une restriction d'un caractère aussi général soit de nature à servir les intérêts des consommateurs et nous croyons que les études de marché effectuées au Canada et aux États-Unis dont nous avons pris connaissance indiquent que les consommateurs sont bien servis et qu'ils ont l'impression de l'être en laissant aux institutions le soin de définir leurs besoins dans une perspective relativement orientée et de leur signaler les produits susceptibles de satisfaire à ces besoins. C'est en cela que consiste selon nous le problème.

[Text]

We believe that dealing with the information in the way that our own privacy code allows us to do, also permits us to serve those needs with a fair bit of economy of scale and a fair bit of efficiency.

Senator Simard: Thank you. I will reserve my judgment.

Senator Sylvain: You have mentioned now for the second time that this desire to get into the insurance business is really consumer driven. I have never seen anything that indicated that to me. I have seen no reports. Could you tell us something about how you arrive at the fact that Canadians—I am not talking about Americans or British or anybody else—want the banks to be able to provide this total financial planning, including the selling of the services?

Mrs. Sinclair: When we say it is consumer-driven, senator, we are drawing in part on other testimony which has been filed, for instance, from the Consumers Association and from a number of academics. We have looked at jurisdictions around the world and talked to them about the pluses and minuses, as they see it, of having consumers in their countries access insurance products through their financial institutions. Quite frankly, the overwhelming weight of evidence is that there is benefit to the consumer.

We focused on a single product during the recent months, the annuity product, and asked a firm of actuaries, Mercer, to give us a sense—this is from a somewhat different perspective—of the extent to which that product was being used at optimal levels by consumers today, particularly by retirees.

Mercer came back saying that the annuity product is under-represented in people's retirement portfolios, when you consider that there is a need for some assurance of continued payout in the event that an individual lives beyond age 90. Moreover, Mercer indicated to us that, if financial institutions with branch systems were in a position to be contributing to distribution, they would see a substantially higher degree of penetration of that product in the market.

Senator Sylvain: I read the Mercer report, Mrs. Sinclair, and I was less than convinced that it indicated that that attitude was consumer-driven. It may be true that, in their view, annuities are under-represented. By the same token, the last few years, with the introduction of RRIFs, have taken a lot of the glamour out of the annuity business in that they offer another way of doing things which is perhaps more popular than an annuity in that you can get the interest on your money while the money stays there, whereas in an annuity, the whole thing goes.

[Traduction]

Nous croyons que le fait de traiter l'information en respectant notre propre code de déontologie en matière de confidentialité nous permet de satisfaire à ces besoins avec une certaine économie d'échelle et un tant soit peu d'efficacité.

Le sénateur Simard: Je vous remercie. Pour ma part, je réserve mon appréciation.

Le sénateur Sylvain: Vous venez d'affirmer pour la deuxième fois que ce désir de pénétrer dans le secteur de l'assurance de la part des banques est vraiment motivé par l'intérêt des consommateurs. Pour ma part, je n'ai encore rien vu qui tendrait à le prouver. Je n'ai pris connaissance d'aucun rapport. Pourriez-vous nous indiquer de quelle façon vous êtes parvenus à cette conclusion que les Canadiens—je ne parle pas des Américains, des Britanniques ou de qui que ce soit d'autre—souhaitent réellement que les banques aient la capacité d'assurer toute la gamme des services de planification financière, y compris leur vente.

Mme Sinclair: Monsieur le sénateur, lorsque nous évoquons l'intérêt des consommateurs, nous nous inspirons en partie d'autres témoignages qui ont été soumis, celui de l'Association des consommateurs du Canada, par exemple, ou par un certain nombre de spécialistes. Nous avons approché les pouvoirs publics dans de nombreux pays du monde et avons recueilli leurs observations au sujet de l'avantage ou de l'inconvénient à leurs yeux de permettre aux consommateurs d'avoir accès aux prestations d'assurance par l'intermédiaire des institutions financières nationales. Pour être franche, je dois dire que l'opinion de loin la plus répandue à ce sujet est que cela est à l'avantage des consommateurs.

Au cours des derniers mois, nous avons concentré notre attention sur un seul produit, les rentes viagères, et demandé à une firme d'actuaire, la firme Mercer, de nous donner une idée — et cela, d'un point de vue quelque peu différent — de la mesure dans laquelle ce produit faisait aujourd'hui l'objet d'une utilisation optimale de la part des consommateurs, plus particulièrement les personnes retraitées.

La firme Mercer nous a dit dans son rapport que les rentes viagères étaient sous-utilisées en ce qui concerne la composition des portefeuilles des valeurs de retraite des consommateurs si l'on tient compte du fait qu'il existe un besoin de garantir de la poursuite des paiements pour les individus qui vivent plus de 90 ans. En outre, la firme d'actuaire nous a indiqué que, si les institutions financières qui possédaient des succursales étaient en mesure de contribuer à leur distribution, il existerait une pénétration beaucoup plus forte de ce produit sur le marché.

Le sénateur Sylvain: J'ai lu le rapport Mercer, Madame Sinclair, et je suis loin d'être convaincu qu'il étaye cet aspect de la chose qui touche la promotion des intérêts des consommateurs. Il est peut-être vrai que, selon eux, les rentes viagères sont sous-représentées sur le marché. Toutefois, dans un même ordre d'idées, l'introduction des FERR au cours des dernières années a enlevé beaucoup de leur popularité aux régimes de rentes dans la mesure où ils constituent une autre façon d'atteindre des résultats dont l'attrait l'emporte peut-être sur celui des rentes dans la mesure où vous touchez de l'intérêt sur

[Text]

Therefore, I am not too sure that Mercer's conclusions are not based on the fact that new instruments have come along which have diminished, perhaps, the glamour of an annuity or the need for an annuity which may have been the only product that existed 20 years ago. I was less than convinced on that point.

Mrs. Sinclair: The Mercer conclusion was not that individuals should opt for the annuity at the expense of the RRIF, but that consumers should have a combination of the two instruments in their retirement portfolios.

Senator Sylvain: I was referring to your term of being "under-represented" in the market. I couldn't agree more that perhaps a combination of all these things would be the thing to do and that a financial planner would probably advise his clients accordingly. But I think a financial planner can do that without being in the business of selling annuities or RRIFs or anything else. He is just a financial advisor who collects a fee for advising clients.

Mrs. Sinclair: There are financial planners who do that, indeed, senator. There are others, probably the majority in this country, who also provide the product.

I would also make the point that, from the evidence that we have from the province of Quebec, the participation of deposit institutions and the distribution of these products has lowered prices quite substantially.

Senator Sylvain: I do not know how that came about. You are saying the price of annuities has lowered substantially?

Mrs. Sinclair: Insurance products in general.

Senator Sylvain: Well, going back to the consumer-driven aspect and reducing the price of insurance products, about 30 years ago some American companies came into this country and said that you do not deal through an insurance broker, you do business directly with the company and it is going to cost you a whole lot less. In 30 years all they have managed to do is take 18 per cent of the market in this country. I feel that the large majority of the people of this country still prefer to deal with the independent brokerage system and still feel that they are getting a good deal through the brokers and the companies that they represent rather than a direct writing company. So there again, consumer driven stuff does not always work out the way in which people think it will. I think that the freedom of being able to choose through an independent is probably a lot more important than any other consideration we might have.

[Traduction]

de l'argent qui reste en dépôt tandis que, dans le cas des rentes viagères, tout est perdu.

Par conséquent, je ne suis pas très certain que les conclusions de la firme Mercer ne reposent pas sur le fait que de nouveaux outils de financement qui ont vu le jour soient venus peut-être atténuer quelque peu la popularité des rentes viagères ou une certaine demande pour un mode de financement de retraite qui, il y a 20 ans, était peut-être le seul qui existait. Cet argument ne me convainc donc guère.

Mme Sinclair: La conclusion du rapport Mercer n'était pas que les gens devraient opter pour les rentes viagères au détriment des FERR, mais qu'ils devraient avoir une combinaison des deux types d'instruments dans leur portefeuille de valeurs de retraite.

Le sénateur Sylvain: Je faisais allusion à l'expression de «sous-représentation» que vous avez utilisée pour qualifier leur présence sur le marché. Cependant, je partage tout à fait l'avis qu'une combinaison de tous ces moyens financiers serait peut-être bien la chose à faire et qu'un consultant en planification financière donnera probablement à ses clients ce genre de conseil. Cependant, je crois qu'il peut conseiller utilement les rentes viagères, les FERR ou quoi que ce soit d'autre à ses clients sans en vendre lui-même. Il se contente d'être un conseiller en placements qui perçoit une rémunération en échange des conseils qu'il leur donne.

Mme Sinclair: Il y a en effet, Monsieur le sénateur, des experts en planification financière qui font cela. Mais il y en a d'autres, probablement la majorité d'entre eux, qui fournissent également le produit.

J'aimerais également attirer votre attention sur le fait que, si nous nous fions aux résultats qui ont été enregistrés au Québec, la participation des institutions de dépôts à la distribution de ces produits en a fait baisser le prix d'une façon assez substantielle.

Le sénateur Sylvain: Je ne vois pas comment cela a été possible. Vous voulez dire que le prix des rentes viagères a diminué de façon appréciable?

Mme Sinclair: C'est le cas des prestations d'assurance en général.

Le sénateur Sylvain: Bien, pour en revenir à la question de la promotion des intérêts des consommateurs et à cette question de la réduction du prix des prestations d'assurance, je vous dirai que, il y a une trentaine d'années, certaines compagnies américaines étaient venues au Canada et avaient tenté d'accréditer l'idée qu'il vaut mieux ne pas s'assurer par l'intermédiaire d'un courtier, mais directement auprès de la compagnie d'assurance car cela vous permettait de faire de sacrées économies. Or, en 30 ans, tout ce qu'elles sont parvenues à décrocher, c'est 18 p. 100 du marché de l'assurance de ce pays. J'ai l'impression que la vaste majorité de la population de ce pays préfère encore recourir à un système de courtage indépendant et continue d'avoir l'impression qu'elle obtient un meilleur rapport qualité/prix en s'adressant à un courtier qu'en transigeant directement avec les compagnies d'assurance. Ainsi donc, là encore, cette question du meilleur intérêt des consommateurs ne va pas nécessairement dans le sens qu'on aurait d'abord

[Text]

Mrs. Sinclair: The countries which have allowed their deposit institutions to distribute insurance have certainly not seen the broker disappear from the market. We foresee a situation with a combination of both and the consumer deciding between the two depending on his or her needs.

Senator Kirby: I have two very brief questions, Mr. Chairman. Mrs. Sinclair, you referred, in responding to Senator Simard's question, to what I think you called a code of conduct on the confidentiality issue which Senator Simard raised. Is that a document that you could table with the committee, or is it in fact a confidential document?

Mrs. Sinclair: It is a public document, senator. It was adopted by the industry at the end of 1990 and the individual banks will have implemented it by the end of this year in the sense that they will have adopted precise codes for their own organizations. Ours was a model code.

Senator Kirby: Could I ask then, through the chairman, that that model code be tabled with the committee.

Mrs. Sinclair: Yes.

Senator Kirby: Second, there was an issue which arose this morning when the CICA was testifying which frankly surprised me and, I think, some of my colleagues around the table. That issue was that a last minute amendment in the other place had eliminated the dual audit requirements of the Bank Act, and the CICA was arguing that they would like to have them restored.

I really have two questions for you. Do you understand why it was eliminated? Second, would you prefer to see it reinstated or prefer to see it remain eliminated?

Mrs. Sinclair: I believe the argument was a cost-based argument, senator, particularly as it might apply to smaller institutions. Our industry, on balance, favoured maintaining the dual audit requirement and we do not believe that it leads to higher costs. Effectively we find that the auditors split the audit. They do not split it the same way every year but they split the audit. There is not the duplication that people were concerned about.

Having said that, our greatest concern as the other place looked at the bill was to ensure that those institutions which wished to preserve the dual audit would be entitled to do so. And I believe that the larger banks, in any event, intend to do that.

[Traduction]

imaginé. Je crois que, dans ce domaine, la possibilité pour les consommateurs de pouvoir choisir entre divers souscripteurs par l'intermédiaire de leur courtier est probablement beaucoup plus importante que n'importe quelle autre considération que l'on pourrait faire valoir.

Mme Sinclair: Les pays qui ont permis à leurs institutions de dépôts d'agir comme distributeurs de produits d'assurance n'ont certainement pas consacré la disparition des courtiers sur le marché. Nous prévoyons pour notre part une situation où le consommateur aura la possibilité de recourir aux deux types de services, selon la nature de ses besoins.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, j'ai deux brèves questions. Madame Sinclair, vous vous êtes référée, dans votre réponse au sénateur Simard, à ce que je crois que vous avez appelé un code de déontologie sur la question de la confidentialité de l'information soulevée par le sénateur. Est-ce un document que vous pourriez soumettre au Comité ou est-ce en réalité un document confidentiel?

Mme Sinclair: Il s'agit là, Monsieur le sénateur, d'un document de caractère public qui a été adopté par le secteur bancaire vers la fin de 1990 et que toutes les banques auront fini de mettre en application à la fin de cette année, c'est-à-dire que, à ce moment-là, elles auront toutes adopté des versions de ce code adaptées à leur propre situation. Ce code promu par nos soins est un modèle du genre.

Le sénateur Kirby: Puis-je alors me permettre de vous demander par l'intermédiaire de notre président de bien vouloir nous fournir une copie de ce code exemplaire.

Mme Sinclair: Certainement.

Le sénateur Kirby: Deuxièmement, il y a ce fait qui a été signalé ce matin lors du témoignage de l'ICCA et qui m'a franchement surpris moi ainsi que, je crois, certains autres de mes collègues du Comité. Il s'agit de l'information selon laquelle une modification de dernière minute survenue à la Chambre aurait eu pour effet d'éliminer l'exigence de la double vérification contenue dans la Loi sur les banques et que, selon lui, l'ICCA aimerait voir rétablir.

Il y a vraiment deux questions que j'aimerais vous poser. Comprenez-vous la raison d'une telle décision et, deuxièmement, souhaiteriez-vous vous aussi voir restaurer cette exigence ou préférez-vous la situation contraire?

Mme Sinclair: Je pense, Monsieur le sénateur, que l'argument invoqué avait trait au coût d'une telle opération, surtout lorsqu'il s'agit d'une institution de taille plus réduite. Les institutions de notre secteur, dans l'ensemble, étaient en faveur du maintien de cette exigence et nous ne croyons pas que cela alourdit les coûts. En fait, nous croyons que les vérificateurs établissent une tournante dans les vérifications et que, sans adopter la même répartition chaque année, ils évitent cette duplication des efforts que l'on a dénoncée.

Cela dit, notre principal souci au moment où la Chambre a étudié le projet de loi était de nous assurer que ces institutions qui souhaitaient conserver cette formule de la double vérification aient la possibilité de le faire. Quoi qu'il en soit, c'est là ce que les banques les plus importantes entendent faire.

[Text]

Senator Kirby: But I heard from your answer that your association would have no objections to, in effect, the reinstatement of the dual audit provisions.

Mrs. Sinclair: We would not have any objection whatsoever. I should say though that we think the dual audit principle, if it comes in, should apply evenly across the financial sector. We would have a lot of problems with the notion that only banks have a dual audit and that the other sectors continue on with the single audit.

Senator Kirby: Although you admit that historically that difference has existed.

Mrs. Sinclair: That difference has existed but has never—

Senator Kirby: It does not make it fair, I just wanted to establish that it was at least a tradition.

Mrs. Sinclair: It was a tradition which became a tradition at the time when the near banks in particular were significantly smaller institutions than they are today. Of course, today some of the near banks are larger, in effect, than the institutions covered under the Bank Act.

Mr. Goldstein: With respect to the leasing, the Senate Banking Committee, in its studies, has recommended that the banks be allowed to undertake auto leasing. That recommendation has been made several times. Could you give the committee some guidance as to what problems you have run into with the Finance Department as to why they will not permit it? The committee is having some problems understanding why it is not being extended to financial institutions.

Mrs. Sinclair: I would have to reply that we are having exactly the same problems and we have never really received an explanation for the prohibition.

Mr. Goldstein: I have one final question. There has been some discussion, as you are aware, of different industry associations having the ability to borrow subordinated debt and nonsubordinated debt. The Bar Association, in its brief to this committee, recommended that the ability to issue nonsubordinated debt should be equivalent across institutions. Could you give us your views on this please?

Mrs. Sinclair: We have very strong views on this particular issue, Mr. Chairman, because effectively nonsubordinated debt is very easily turned into a deposit in this world, or a deposit-like instrument. We understood it to be the government's policy that insurance companies would not have in-house deposit taking powers and we see the inclusion of the ability to issue *pari passu* nonsubordinated debt as effectively undermining that decision.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: J'avais déduit de votre réponse que votre association n'avait en fait aucune objection à la réinsertion de la disposition concernant la double vérification.

Mme Sinclair: Nous n'y verrions aucune objection, quelle qu'elle soit. Je dois dire toutefois que nous pensons que le principe de la double vérification, s'il est retenu, devrait être appliqué uniformément dans l'ensemble du secteur financier. Nous verrions d'un mauvais oeil que seules les banques subissent deux vérifications alors que les autres institutions financières continueraient à n'en subir qu'une.

Le sénateur Kirby: Encore que vous admettiez que, historiquement, des différences ont existé.

Mme Sinclair: La différence qui a existé n'a jamais—

Le sénateur Kirby: Cela ne rend pas la chose équitable, mais je voulais seulement m'assurer qu'il en avait au moins déjà été ainsi.

Mme Sinclair: C'est une tradition qui en était devenue une à l'époque où les institutions parabancaires plus particulièrement étaient des institutions beaucoup plus petites qu'elles ne le sont aujourd'hui. Mieux encore, certaines d'entre elles sont aujourd'hui plus grandes que certaines des institutions qui relèvent de la Loi sur les banques.

M. Goldstein: En ce qui concerne le crédit-bail, le Comité sénatorial sur les banques a recommandé dans ses études que l'on autorise les banques à s'adonner au crédit-bail appliqué aux automobiles. Cette recommandation a été faite plusieurs fois. Pourriez-vous donner au Comité quelques indications sur le type de problèmes que soulève le ministère des Finances pour ne pas donner suite à cette recommandation. Les membres du Comité ont de la difficulté à comprendre pour quelle raison le droit à cette pratique n'est pas accordé aux institutions financières.

Mme Sinclair: Je devrai vous répondre que nous avons exactement la même difficulté que vous et que l'on ne nous a jamais vraiment expliqué la raison de cette interdiction.

M. Goldstein: J'ai une dernière question. Comme vous le savez, le Comité a accordé une certaine attention au fait que diverses associations du secteur financier avaient la prérogative d'émettre des créances subordonnées et d'autres des créances non subordonnées. Ainsi, la Société du barreau, par exemple, a recommandé dans son mémoire que l'on accorde à toutes les institutions le même pouvoir en ce qui a trait à l'émission de créances non subordonnées. Voudriez-vous, s'il vous plaît, nous donner votre opinion sur cette question?

Mme Sinclair: Nous avons un point de vue très critique sur cette question, Monsieur le président, parce que, effectivement, dans le monde dans lequel nous travaillons aujourd'hui, les créances non subordonnées peuvent très facilement être converties en dépôts ou en instruments assimilés à des dépôts. Nous avons cru que la politique du gouvernement était que les compagnies d'assurance ne pourraient pas exercer le pouvoir interne d'accepter des dépôts et nous croyons que l'inclusion d'un pouvoir d'émission de créances non subordonnées *pari passu* contredit en fait cette décision.

[Text]

There are other prudential issues which have been raised, I believe, by the Department of Finance either with you today or at other points in time and I will not go into them either.

Mr. Goldstein: Do you see an analogy between an RRIF being extended to age 90 and nonsubordinated debt being somewhat similar to deposits?

Mrs. Sinclair: The RRIF is good to age 90.

Mr. Goldstein: Yes. Do you see an analogy between the fact that a RRIF can be given to 90 and a life annuity in the situation with nonsubordinated debt?

Mrs. Sinclair: No, I do not. The RIFF has always been a power of the banking industry. The analogy is really between life annuities and nonsubordinated debt, if you are looking for an analogy. If someone asked us today if we would trade off annuities for nonsubordinated debt, we might have a very good discussion. But that is where the analogy is, and I say it is an analogy because, as this legislation and this debate has progressed there has been the notion that we were striking a balance between the interests of various parties in the discussion. At the time that we were told that annuities were off the table we certainly were not going to enter into some kind of consensus within our industry that nonsubordinated debt should be extended to insurance companies.

The Chairman: Are there any other questions? Thank you very much, madame, for being here today. We have met with you before as has the Finance Committee. These matters are very important to the banks, the public and the industry as a whole. We thank you for your cooperation. We will try to produce good legislation and to get that legislation passed as soon as possible.

Mrs. Sinclair: Thank you very much, senator.

The Chairman: The next witnesses will be from the Life Underwriters' Association of Canada. The witnesses are Mr. John Wahl, Chairman and Chief Executive Officer, who will present his colleague.

You are familiar with the way we proceed. You may present a brief or make a comment and then we will proceed with questions.

Mr. John Wahl, Chairman and Chief Executive Officer, The Life Underwriters' Association of Canada: Thank you very much, Mr. Chairman, honourable senators. My colleague is Donald R. Grover. Mr. Grover is LUAC's Executive Vice-President and Chief Operating Officer. He is our association's senior staff person.

As you mentioned, Mr. Chairman, I am the LUAC's Chief Executive Officer. I am a voluntary officer and I am a full-time practitioner in the life and health insurance business.

[Traduction]

Il y a également d'autres questions relatives à l'activité prudentielle qui ont été soulevées, je crois, par le ministère des Finances soit avec vous-mêmes aujourd'hui, soit à un autre moment, et je vais m'abstenir d'en parler.

M. Goldstein: Est-ce que vous voyez une analogie entre un FERR qui est accordé jusqu'à l'âge de 90 ans et une dette subordonnée qui est un peu semblable à un dépôt?

Mme Sinclair: Le FERR est bon jusqu'à 90 ans.

M. Goldstein: Oui. Est-ce que vous voyez une analogie entre le fait qu'un FERR peut être accordé jusqu'à l'âge de 90 ans, et une rente viagère, en ce qui concerne les créances non subordonnées?

Mme Sinclair: Non, je n'en vois pas. Le FERR a toujours été une prérogative des banques. L'analogie, s'il y en a une, est plutôt entre une rente viagère et une créance non subordonnée. Si quelqu'un nous demandait aujourd'hui si nous échangerions des rentes viagères contre des créances non subordonnées, nous aurions sans doute une discussion très intéressante. Mais là s'arrête l'analogie et je dis que cela est tel parce que, au fur et à mesure des progrès du présent débat et du processus d'adoption de la législation, on a vu s'imposer l'idée que nous parvenions par des concessions à trouver un point d'équilibre entre des intérêts divergents. Au moment où on nous a dit que les rentes viagères n'étaient pas négociables, nous n'allions certainement pas nous employer à promouvoir au sein de notre secteur l'idée que le pouvoir d'émission des créances non subordonnées devrait être l'apanage également des compagnies d'assurance.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Je vous remercie Madame d'être avec nous aujourd'hui. À l'instar du Comité des finances, notre comité avait déjà eu le plaisir de s'entretenir avec vous. Ces questions sont d'un très grand intérêt pour les banques, le public et le secteur financier dans son ensemble. Nous vous remercions de votre aimable coopération. Nous nous efforcerons quant à nous de produire une législation de qualité et de la faire adopter aussi rapidement que possible.

Mme Sinclair: Monsieur le président, je vous remercie.

Le président: Les prochains témoins représentent l'Association des assureurs-vie du Canada. M. John Wahl, président du conseil et directeur général de l'Association, qui va présenter lui-même au Comité la personne qui l'accompagne.

Vous connaissez notre façon de procéder. Vous pouvez faire un exposé préliminaire ou formuler des observations et nous vous poserons ensuite des questions.

M. John Wahl, président du conseil et directeur général, Association des assureurs-vie du Canada: Je vous remercie, Monsieur le président, ainsi que vous tous les membres du Comité. La personne qui m'accompagne est M. Donald R. Grover, vice-président exécutif et chef des opérations de l'AAVC. M. Grover est le membre du personnel le plus influent de notre association.

Comme vous l'avez dit, Monsieur le président, je suis le directeur général de l'AAVC. Je suis un membre bénévole du bureau de l'AAVC et un praticien à plein temps dans l'industrie de l'assurance-vie et de l'assurance-maladie.

[Text]

Mr. Chairman, our association is pleased to have the opportunity to participate in the Senate's pre-study of the reform of financial institutions legislation. The LUAC is the professional association of life insurance agents in Canada. It is a nonprofit association established in 1906 which maintains an extensive professional development program and a code of ethics for its members. Our 17,000 voluntary members are engaged primarily in the sale and service of life and health insurance annuity contracts, pension plans and registered retirement income funds. Our concerns and comments derive from the vantage point of the market intermediary whose relationship with the financial consumer is unique, as it extends to advice-giving, sales and post-sale services, usually over a long period of time, in respect of consumers' life insurance needs.

The LUAC is supportive of the over-all thrust of the financial reform legislation. We would like to draw the committee's attention to three areas which we strongly feel need to be addressed, but we do not want these to overshadow our general support for the legislative proposals.

Mr. Chairman, the process for this legislation has been long and arduous and the LUAC acknowledges that it has been extremely well handled by the minister, Department of Finance officials and the House of Commons Finance Committee. It is clearly major legislation designed to modernize and improve the effectiveness of the financial services sector. While the legislation is a key element, LUAC feels it is imperative that when the legislation is passed in the House of Commons the applicable regulations must also be given force and effect to ensure that the intent of the legislation is implemented.

We have supplied with you copies of our various submissions, however you will be happy to know that we do not intend to go through them in detail.

Senators, we have concerns with clause 410 of Bill C-19, clause 376 of Bill C-34, and clause 461 of Bill C-28. In our view clause 410 of Bill C-19 goes too far in extending the rights of a bank to promote insurance to other than credit card holders only. The LUAC recommends that amendments be made to this clause so that the power extended under this clause with respect to insurance activities be subject to regulation by Governor in Council.

With respect to clause 376 of Bill C-34, we believe it incorrectly permits a cooperative credit association to provide promotional and consultative services related to insurance to any entity in which the association has a substantial investment, including a bank. To eliminate this unintended effect the LUAC recommends that clause 376 be made subject to clause 381 of the same bill.

[Traduction]

Monsieur le président, notre association est heureuse d'avoir la possibilité d'apporter son concours à l'étude préliminaire par votre comité sénatorial du projet de législation fédérale sur les institutions financières. L'AAVC est l'organisme professionnel au sein duquel sont regroupés les professionnels (agents) de l'assurance-vie au Canada. L'AAVC est un organisme à but non lucratif qui a été fondé en 1906 et qui assure l'application d'un vaste programme de formation et de perfectionnement et d'un code de déontologie parmi ses membres. Nos 17 000 membres bénévoles s'occupent principalement de la vente et de la gestion de régimes de rentes d'assurance-vie et d'assurance-maladie, de régimes de pension et de fonds enregistrés d'épargne-retraite. Nos préoccupations et observations procèdent du point de vue de l'intermédiaire du marché dont la relation avec le consommateur de services financiers est unique, car cela va de la prestation de conseils à la vente et au service après-vente, et ce, généralement pendant un long laps de temps compte tenu des besoins de la clientèle en matière d'assurance-vie.

L'AAVC soutient l'orientation générale de la réforme de la législation sur les institutions financières. Nous aimerions cependant attirer l'attention du Comité sur trois questions qui, de toute urgence, doivent être abordées, mais nous ne voudrions pas que cela distraie celui-ci de l'idée que, dans l'ensemble, nous jugeons les propositions législatives satisfaisantes.

Monsieur le président, le processus qui doit mener à l'adoption de cette législation aura été long et ardu et l'AAVC applaudit la façon dont le ministre des Finances, les fonctionnaires de son ministère et le Comité des finances de la Chambre des communes se sont tous acquittés de leur rôle. Il ne fait pas de doute qu'il s'agit là d'une législation majeure destinée à moderniser les services de nos institutions financières et à en améliorer l'efficacité. En dépit de son importance, l'AAVC est toutefois d'avis que, lorsque la nouvelle législation financière sera adoptée à la Chambre des communes, il est essentiel que les règlements auxquels elle doit donner lieu entrent également en vigueur afin de garantir une application de la législation jusque dans son intention.

Nous vous avons communiqué des exemplaires de nos divers mémoires et vous serez sans doute heureux de savoir que nous n'avons pas l'intention de les examiner ici en détail.

Sachez seulement, sénateurs, que nous éprouvons certaines difficultés avec l'article 410 du projet de loi C-19, l'article 376 du projet de loi C-34 et l'article 461 du projet de loi C-28. À notre avis, l'article 410 du projet de loi C-19 va trop loin en autorisant les banques à élargir leurs offres promotionnelles de services d'assurance au-delà des seuls titulaires de cartes de crédit. L'AAVC recommande que cette clause soit modifiée de façon à soumettre l'exercice du pouvoir qui y est accordé à l'égard des activités d'assurance à l'application d'un règlement relevant du gouverneur en conseil.

En ce qui concerne l'article 376 du projet de loi C-34, nous croyons qu'il autorise à tort une association de coopératives de crédit à fournir des services de promotion ou d'expert en matière d'assurance à une quelconque personne morale dans laquelle elle possède un investissement important, y compris une banque. Pour éliminer cet effet inopportun, l'AAVC

[Text]

Mr. Chairman, before I ask my associate, Don Grover, to comment further on the amendment to clause 461 of Bill C-28, I would like to speak briefly to an issue which has been raised several times during these proceedings, and that is the important issue of consumer privacy. The LUAC's position is a matter of record but I wish to reiterate it here. The LUAC is concerned about the flow of confidential, personal information between the deposit-taking institution and an insurance organization with which it is affiliated or which it owns.

No information should flow unless the consumer has provided his or her consent in writing. The transfer should be free of coercive and tied-selling elements, should be specific as to the information to be released and should only be valid for a single transfer. The LUAC believes that with few exceptions a general regulatory ban regarding passing information is necessary.

Senators, I might also add here that recently my board of directors passed a motion of position in which we state that when the regulations in support of Bill C-28 are provided we hope to see a similar provision which prohibits the flow of confidential consumer information from an insurance company to an affiliated financial institution.

Senators, I would now like to ask Don Grover to comment specifically on clause 461 of Bill C-28.

Mr. Donald Grover, Executive Vice-President, The Life Underwriters' Association of Canada: If I may, before I comment on clause 461, I would like to take the liberty of giving you the LUAC's point of view with respect to some of the things that you heard in the previous testimony. The first thing that came to my mind was the indication that banks not being able to distribute insurance through their branches is not consistent with the stated objectives. I would suggest that that is quite to the contrary because as soon as these discussion papers were distributed the statement was made that insurance should continue to be sold by qualified licensed insurance agents and brokers working independently of any bank, trust company and loan company. That has been the government's stated position and that has been consistent through the discussion papers, the draft regulations and the legislation.

The question was raised with respect to financial planning powers and the fact that they will be covered off in regulations as well.

We have seen a first draft of the business insurance regulations and in our opinion, because banks are not going to be allowed to retail insurance, we are fully expecting to see in those regulations a ban on the advice-giving capacity with

[Traduction]

recommande qu'une réserve soit intégrée à l'article 376 pour subordonner celui-ci à l'article 381 du même projet de loi.

Monsieur le président, avant que je ne demande à mon associé, M. Grover, de commenter de façon plus détaillée cette modification de la clause 461 du projet de loi C-28, j'aimerais vous toucher quelques mots d'une question qui a été soulevée à maintes reprises au cours des présentes délibérations, c'est-à-dire l'importante question de la protection de la vie privée des consommateurs. La position officielle de l'AAVC à ce sujet est maintenant connue, mais j'aimerais quant même la rappeler ici. En effet, l'AAVC s'inquiète des dangers de la transmission de renseignements personnels et confidentiels entre une institution de dépôts et une compagnie d'assurance avec laquelle elle est affiliée ou dont elle est propriétaire.

Aucune information ne devrait être transmise à moins que la personne intéressée n'en ait donné l'autorisation par écrit. En outre, une telle transmission devrait être exempte de toute coercition ou de toute relation de vente, elle devrait être définie rigoureusement quant aux renseignements transmissibles et ne devrait être valable que pour une seule fois. L'AAVC croit qu'une interdiction générale par voie de règlement assorti d'un nombre restreint d'exceptions serait nécessaire.

Sénateurs, je me permets d'ajouter ici que, récemment, notre conseil d'administration a adopté une motion de principe selon laquelle, lorsque les règlements d'application du projet de loi C-28 seront édictés, nous espérons y retrouver une disposition similaire qui interdise à une compagnie d'assurance de transmettre à une institution financière affiliée des renseignements confidentiels concernant ses clients.

Sénateurs, j'aimerais maintenant demander à M. Don Grover de vous entretenir plus en détail de notre position en ce qui concerne l'article 461 du projet de loi C-28.

M. Donald Grover, vice-président exécutif, Association des assureurs-vie du Canada: Si vous me permettez, avant de vous faire part de mes observations au sujet de l'article 461, j'aimerais vous faire connaître le point de vue de l'AAVC sur certaines des choses que vous avez entendues lors de précédents témoignages. La première chose qui me vient à l'esprit est l'indication selon laquelle le fait que les banques n'aient pas le droit de distribuer des produits d'assurance par l'entremise de leurs succursales n'est pas conforme aux objectifs énoncés. J'opine pour ma part que c'est plutôt le contraire qui est vrai puisque, dès que les documents de travail eurent été distribués, le principe selon lequel les produits d'assurance devaient continuer d'être vendus par l'entremise d'agents et de courtiers d'assurance compétents et indépendants de toute banque, société de fiducie ou société de prêt a été réaffirmé. C'est là la position énoncée par le gouvernement et c'est là la position qui a été maintenue aux étapes des documents de travail, de l'élaboration des règlements et de l'élaboration de la législation.

La question a été soulevée au sujet des pouvoirs en matière de planification financière, et du fait que ceux-ci seront également assujettis aux règlements.

Nous avons vu une première ébauche des règlements concernant l'assurance des entreprises et, à notre avis, dans la mesure où les banques ne seront pas autorisées à s'adonner à la vente d'assurance au détail, nous nous attendons très certainement à

[Text]

respect to insurance as well, and we have so stated in our submission.

Senator Simard asked where the confidentiality is in the bill. It is not in the bill. Clause 416 indicates that the Governor in Council has the right to issue regulations, so it will be in the regulations. Again, with regard to the first draft of the regulations, in our opinion you can drive a truck through the flow of information restrictions from a deposit-taking institution to its insurance subsidiary.

I will give you an example. It is said that you cannot pass on the amount of net worth or income of an individual customer, but it did not say that you could not pass on information that made up some of that net worth information. So we have asked whether that means that you can pass on information with respect to how much life insurance someone owns, its cash value, what loans exist, what is in the RRSP account and so on.

Those regulations were saying that a bank can pass information on to its insurance affiliate "except for the following", and there were seven restrictions. As soon as you put restrictions in it is not very hard to be creative and find ways to pass on additional information.

We think that the only way it will work, Mr. Chairman, is with a ban on the flow of confidential information from the deposit-taking institution to its insurance subsidiary.

With respect to the question of banks getting into retailing insurance and it being consumer-driven, we have not seen that happening. Consumers are certainly well insured in this country and the product is extremely well delivered by over 20,000 licensed people. We support the government's stated position, as mentioned earlier.

The Mercer study was referred to and part of that indicates that possibly more people should be buying annuities than are currently doing so because statistics are starting to crop up showing that a significant number of people will live beyond age 90, and of course an annuity protects them. We agree that more annuities should be sold.

If you have a consumer focus and more annuities should be sold, what is going on? It seems to me that if it is in the consumer's best interest to buy an annuity and/or to have a portion of their RRSP settlement in an annuity, then if you are acting in the customer's best interest you should be driving those people to the institutions and the individuals who deliver annuities.

Finally, before I get to what I was really going to say—

Senator Kirby: You sound like one of us.

[Traduction]

retrouver dans ces règlements un interdit à l'égard de l'exercice du pouvoir de fournir des conseils en matière d'assurance également, et c'est là que se situe notre intervention.

Le sénateur Simard a demandé où se trouvait la question de la confidentialité dans le projet de loi. Elle n'y est pas. L'article 416 indique que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements, alors elle sera traitée dans les règlements. Là encore, à notre avis, en ce qui concerne la première version des règlements, les restrictions relatives au flot d'information qui pourrait circuler entre les institutions de dépôts et leurs filiales du domaine de l'assurance sont très faciles à contourner.

Je vais vous donner un exemple. On dit que la communication du montant de la valeur nette ou du revenu d'un client est interdite, mais on ne dit pas qu'il est interdit de communiquer des renseignements concernant certains des éléments qui permettent de déterminer la valeur nette de l'intéressé. Alors nous avons demandé si cela voulait dire que l'on pouvait communiquer de l'information concernant le montant d'assurance-vie qu'un particulier détient, la valeur de rachat de celle-ci, le fait que l'intéressé a ou non fait un emprunt, quel est le montant de son compte de REER, etc.

Les règlements disaient alors qu'une banque pouvait transmettre des renseignements à sa filiale d'assurance, «sauf dans les cas suivants»; suivait une liste de sept restrictions. Dès qu'une interdiction est appliquée par voie de restriction, il n'est pas très difficile de se montrer créatif et de trouver des façons de transmettre de l'information supplémentaire.

Nous croyons, Monsieur le président, que la seule façon de faire qui soit efficace consiste à interdire totalement la communication de renseignements confidentiels entre les institutions de dépôts et leurs filiales du secteur de l'assurance.

En ce qui concerne l'entrée des banques dans la vente d'assurance au détail, laquelle touche la promotion des intérêts des consommateurs, nous n'avons pas vu cela se produire. Les consommateurs canadiens sont certainement bien assurés et les produits d'assurance sont extrêmement bien distribués sur le marché avec plus de 20 000 vendeurs autorisés. Comme nous l'avons dit plus tôt, nous appuyons la position du gouvernement dans ce domaine.

On a cité le rapport Mercer et une partie de celui-ci indique que, éventuellement, un plus grand nombre de gens devraient acheter des rentes car, comme l'indiquent les statistiques, un nombre de plus en plus important de gens vivront au-delà de 90 ans et, bien entendu, une rente viagère les protégerait. Nous admettons donc qu'un plus grand nombre de rentes viagères devraient être vendues.

Si vous êtes tournés vers la clientèle et que vous savez que plus de personnes devraient investir dans les rentes viagères, que se passe-t-il? Il me semble à moi que puisque c'est vraiment dans l'intérêt de votre client de se procurer une rente et (ou) d'investir une partie de son REER dans une rente, si vous le conseillez bien, vous devriez l'orienter vers les institutions qui offrent de tels produits ainsi que leurs intermédiaires.

Enfin, avant d'aborder le sujet qui m'a vraiment amené ici aujourd'hui—

Le sénateur Kirby: On vous croirait vraiment des nôtres.

[Text]

Mr. Grover: I am not a lawyer either, Senator Kirby. The comment was made that when the banks were allowed to enter into some of these areas, annuities and so on, the prices dropped. We have all seen studies that indicate that there will be significant consumer savings if banks are able to deliver these types of products. Why? Because they will not pay field compensation.

I can tell you right now, there are two areas where banks and insurance companies overlap; the RRIF area and the equivalent of a GIC, a GIC from a trust company and a deferred annuity from a life insurance company. The products look very similar. If you look at the results in the financial page of the paper that are published weekly, you will see a comparison, and you will see that the life insurance company rates generally equal and/or exceed those offered by the deposit-taking institutions. So their ability to deliver a product is driven because they do not pay compensation to an agent. By the way, our members do get compensation. They do receive a commission for delivering annuities, and they do get a commission for delivering RRIFs, and they still deliver a product that is equal to or superior in return to that offered by many of the deposit-taking institutions.

Sorry for that digression, Mr. Chairman.

Mr. Wahl: I wish to add my two-cents' worth to the retailing issue as it pertains to life insurance and annuities. I cannot resist it, because I sell the stuff every day. I would respectfully suggest that the distribution system is not broken. If I am dealing with a client and offering him insurance or annuities, that client insists on my providing a number of quotations. If I do not give the best product, at the right price, at the best time, for the right need, that client will not deal with me and has the right to walk down the street to any other insurance person or broker. If I do not continue to provide good service, that client will not be a client very long. It is my responsibility to make sure that that client is well served. The system is not broken, senators.

Mr. Grover: With respect to section 461 of Bill C-28, we have a concern with the amendment that was approved by the House of Commons Finance Committee, because it has the effect of permitting insurance companies that have share capital to use what we refer to as a "cumulative step rate basis" rather than a current flat rate formula for paying or transferring to shareholders a specified percentage of the profits arising from the participating account. What we are referring to is that the size of a company's participating block of business determines the flat rate maximum that can be paid to the shareholders from the distributable profits of the participating business. For years, that has worked on a flat rate basis. If you were a certain size, you had to go to a flat rate.

[Traduction]

M. Grover: Je ne suis pas avocat non plus, sénateur Kirby. On a affirmé que lorsque les banques étaient admises dans certains de ces domaines, les prix avaient tendance à baisser. Nous avons tous pris connaissance d'études qui indiquent que les consommateurs feront des économies substantielles si les banques ont la possibilité d'offrir ces types de produits. Pourquoi? Parce qu'elles n'auront pas à payer de commission d'intermédiaire.

Je puis vous le dire tout de suite, il y a deux domaines où les prérogatives des banques et celles des compagnies d'assurance se chevauchent: les FERR et leur équivalent sous forme de CPG (certificat de placement garanti); les CPG des sociétés de fiducie et les rentes différées des compagnies d'assurance-vie. Les produits ont l'air très semblables. Si vous regardez leurs rendements à la page financière des hebdomadaires, vous verrez qu'ils sont comparables et que les taux offerts par les compagnies d'assurance-vie sont généralement identiques ou supérieurs à ceux offerts par les institutions de dépôts. Alors, leur capacité à offrir un certain produit est tributaire du fait qu'elles n'ont pas de commission d'agent à payer. Soit dit en passant, nos membres sont rémunérés pour leur travail. Ils touchent une commission sur les rentes viagères, comme ils en touchent une sur les FERR. Ils n'en continuent pas moins d'offrir des placements dont le rendement est égal ou supérieur à celui des placements offerts par nombre d'institutions de dépôts.

Veuillez me pardonner cette digression, Monsieur le président.

M. Wahl: J'aimerais ajouter mon petit grain de sel sur la question de la vente au détail dans son rapport avec l'assurance-vie et les rentes viagères. Je ne puis y résister parce que je vends moi-même quotidiennement ces produits. Je crois modestement que le système de distribution n'est pas cassé. Si je suis en train de traiter avec un client et que je lui propose une assurance ou une rente viagère, celui-ci insistera pour que je lui propose divers produits à divers prix. Si je ne lui fournis pas en temps opportun le meilleur produit et au meilleur prix, il a la possibilité de refuser mon offre et d'aller chez un autre agent ou un autre courtier. En outre, si je ne continue pas à leur assurer un bon service, mes clients ne me seront pas fidèles très longtemps. Il est donc de mon devoir de m'assurer que mes clients sont bien servis. Le système n'est pas enrayé, sénateurs, je vous prie de me croire.

M. Grover: En ce qui concerne l'article 461 du projet de loi C-28, nous avons des réserves au sujet de la modification qui a été approuvée par le Comité des finances de la Chambre des communes parce que celle-ci a pour effet de permettre aux compagnies d'assurance qui possèdent du capital-actions d'utiliser ce que nous appelons un «taux progressif cumulatif» au lieu d'un taux forfaitaire pour le paiement ou le transfert aux actionnaires d'une certaine partie des bénéfices du compte de participation. Ce que nous voulons dire par là, c'est que la taille du bloc participatif des avoirs de l'entreprise détermine le taux forfaitaire maximum applicable pour le paiement de dividendes aux actionnaires à même les bénéfices distribuables de l'entreprise. Pendant des années, la formule en vigueur était celle du taux forfaitaire. Si vous aviez une entreprise d'une cer-

[Text]

The amendment approved by the House of Commons Finance Committee a few weeks ago has the effect of cumulating the rate. In other words, on the first piece of the size of your participating account, it is 10 per cent; on the next part, it is 7.5 per cent; on the next part, it is 5 per cent; and on the excess, it is a maximum of 2.5 per cent. What it did was it took a flat rate formula and changed it to what we refer to as a "cumulative step rate formula." If I have not explained that correctly, we will attempt to do that during the questioning.

This means that insurance companies with share capital and a participating account greater than \$250 million can distribute a greater percentage of the profits of the participating account to shareholders. It also means, therefore, that a lower percentage of the distribution will now be going to policyholders.

The LUAC believes that the current system has been fair and equitable to both shareholders and policyholders alike. In our view, the following factors were not articulated at the time of the consideration of the amendment to section 461, and we think they need to be aired and taken into consideration by your committee.

The comment has been made that this distribution has not worked effectively because of inflation. In other words, if the shareholders are getting 2.5 per cent, and that is what they were getting 10 years ago, they should certainly be entitled to more in today's account. Our position is that a fixed percentage of a growing pot of money addresses the issue of inflation, and that, in fact, is what has been happening.

We have not had the time nor the resources to go back and check this theory in great detail, but we have seen instances of two very significant companies increasing the distribution from their par account in the area of 11.5 per cent compounded over the last several years. Clearly, that exceeds inflation.

Now the good news and the best news of that whole story is that that is also the distribution to policyholders. It was not just the distribution to shareholders. It was not in any way, shape or form a ripoff. However, with respect to the distribution of a fixed percentage, the pot has been growing, and the pot has been growing because interest earnings are higher than anticipated, and people who have bought that type of insurance have been winning over the years. As a consequence of inflation, people buy more insurance to protect their needs. If their needs are driven up as a consequence of inflation, therefore more insurance. I do not think that was mentioned previously.

In 1960, the distribution was effectively increased because prior to that time there was a flat 50 per cent tax on the distri-

[Traduction]

taîne taille, vous deviez appliquer un taux forfaitaire déterminé.

La modification approuvée par le comité de la Chambre des communes il y a quelques semaines a pour effet de cumuler les taux. En d'autres termes, le taux est maintenant de 10 p. 100 sur la première tranche de votre compte d'actions participatives, de 7,5 p. 100 sur la deuxième, 5 p. 100 sur la troisième et 2,5 p. 100 au maximum sur le reste. Ce que cette modification a fait, c'est de prendre la formule du taux forfaitaire et la remplacer par ce que nous appelons un «taux progressif cumulatif». Si je ne me suis pas exprimé très clairement, j'essaierai d'être plus précis dans mes réponses à vos questions.

Cela veut dire que les compagnies d'assurance qui possèdent un capital-actions et un compte de participation supérieur à 250 millions de dollars peuvent distribuer un pourcentage plus élevé de leurs bénéfices de ce compte à leurs actionnaires. Cela veut dire également, par conséquent, qu'un pourcentage plus faible de cette distribution sera fait au profit des titulaires de polices.

L'AACV croit que le système actuellement en vigueur s'est révélé juste et équitable à la fois pour les actionnaires et les titulaires de polices. À notre avis, il existe certaines considérations dont on n'a pas tenu compte au moment de l'adoption de l'article 461 et nous pensons qu'il est important que votre comité en fasse la promotion et en tienne compte.

On a dit que cette distribution n'avait pas fonctionné correctement en raison de l'inflation. En d'autres termes, si les actionnaires obtiennent 2,5 p. 100 du compte de participation, et que c'est ce qu'ils obtenaient il y a dix ans, ils auraient certainement droit à une part plus importante de ce compte aujourd'hui. Notre position à nous est qu'un pourcentage fixe d'une somme sans cesse croissante compense l'inflation et c'est en fait ce qui s'est produit.

Nous n'avons pu mettre ni le temps ni les ressources nécessaires pour vérifier très en détail cette thèse, mais nous avons examiné les cas de deux très importantes compagnies qui avaient augmenté la valeur des prélèvements au compte de participation effectués pour fins de distribution aux actionnaires jusqu'à un taux d'environ 11,5 p. 100 composé sur plusieurs années, et ce, au cours des dernières années. De toute évidence, c'est là un rendement supérieur à l'inflation.

Maintenant, les bonnes nouvelles, et la meilleure nouvelle de toute cette histoire, c'est que cela vaut également pour l'aspect de la distribution qui concerne les titulaires de polices et non pas seulement celle qui concerne les actionnaires. Il n'y a donc jamais eu d'arnaque pour personne ni sous aucune forme. Toutefois, pendant que l'on utilisait un pourcentage de distribution forfaitaire, la mise a continué d'augmenter, et ce, en raison du fait que les revenus d'intérêts étaient plus élevés que prévus et que les gens qui ont acheté ce type d'assurance ont, avec les années, fait des gains. Sous l'effet de l'inflation, les gens achètent plus d'assurance pour protéger leurs acquis. Si leurs besoins augmentent à cause de l'inflation, l'assurance fait aussi de même. Je ne crois pas que cela ait été mentionné précédemment.

En 1960, la distribution a effectivement augmenté en raison du fait que, à partir de ce moment-là, le gouvernement a cessé

[Text]

bution of the dividend to the shareholder. When that went out, it had a flat 50 per cent tax attached to it. That was eliminated in 1969 at the same time that the first run at investment income tax was introduced.

The second point that was not covered in as much detail or understood—this is our subjective view—is that this is not only a stock company issue. Up until now it has been, because it was only companies with share capital that could drive money out through this particular section. However, a mutual company that chooses to demutualize or reorganize or issue preferred shares, all three of those, will have share capital. When they have share capital, they now have the opportunity to access section 461. So it is not specifically a stock company issue.

We saw a reference that members of the Finance Committee might have been under the impression that a company must keep money back and add to reserves for the prudential operation of their business, and we agree with that. It appeared from the transcripts that perhaps the misunderstanding was that all profits on participating business must be distributed and must be distributed in accordance with a formula. For particularly large companies, 2.5 per cent is distributed to the shareholder and 97.5 per cent to the policyholder. That is not correct, because on the participating business, the calculation is made annually in terms of what is the profit on that business. Then the company decides what portion of that they must keep and set aside or add to reserves to strengthen the company. They are able to hold back a portion of those profits. Then they finally end up with what is distributable, and it is only the portion that is distributable that we are talking about. If members of the Finance Committee were under the impression that 461 was hurting a company, keeping money back to add to capital to strengthen the company, we believe that that is not the case.

So this only deals with the shareholder-policyholder split of distributable profits. We believe that the distributions to shareholders have not been adversely affected by inflation, that the system has worked well for the benefit of both policyholders and shareholders and that companies have not been forced to distribute all of their participating profits.

We understand, however, that an increased percentage of profits payable to shareholders improves a company's access to capital. That clearly was also discussed. That is very evident. However, you must understand that any increased distribution to the shareholder comes at the expense of a reduced distribution to a participating policyholder.

[Traduction]

de prélever l'impôt forfaitaire de 50 p. 100 sur les dividendes qu'il percevait alors. Lorsque cela a cessé, un taux d'imposition forfaitaire de 50 p. 100 y était relié. Cela a été éliminé en 1969, au moment de l'introduction de l'impôt sur le revenu de placements première formule.

Le deuxième point qui n'a pas été traité ou compris—c'est du moins notre impression—suffisamment en détail est que cela n'est pas une question qui intéresse seulement les compagnies à capital-actions. Ça l'a été jusqu'à maintenant parce que seules les compagnies à capital-actions pouvaient faire sortir de l'argent en se fondant sur cette disposition particulière. Toutefois, la société mutuelle qui choisit de se «démutualiser», celle qui se réorganise ou celle qui émet des actions privilégiées, toutes trois sont des entreprises à capital-actions et, lorsque cela se produit, elles tombent sous le régime de l'article 461. Ce n'est donc pas une question qui intéresse exclusivement les entreprises à capital-actions.

Nous avons lu quelque part que les membres du Comité des finances pouvaient avoir eu l'impression qu'une compagnie devait conserver une part de son avoir et le verser à une réserve destinée à financer les opérations prudentielles de son exploitation et nous partageons cet avis. Si nous nous fions à la transcription des délibérations, il a semblé que là où il pouvait y avoir eu mésentente, c'est peut-être lorsque l'on a cru que tous les bénéfices des activités de participation devaient être distribués et que cette distribution devait se faire selon une certaine formule. Chez les compagnies les plus importantes, 2,5 p. 100 sont distribués aux actionnaires et les 97,5 p. 100 restants sont distribués aux titulaires de polices. Cela n'est pas correct parce que pour les activités de participation, le calcul se fait annuellement par rapport aux bénéfices de ce type d'activités. C'est alors que la compagnie peut décider quelle part elle doit conserver et ajouter aux réserves destinées à consolider son exploitation. Elle peut donc retenir une part des bénéfices à cette fin. C'est après cela seulement que l'on peut parler de bénéfices distribuables et c'est cette portion-là seulement qui nous intéresse. Si les membres du Comité des finances ont eu l'impression que l'article 461 faisait du tort à une entreprise en autorisant l'augmentation des réserves pour fins de développement de son exploitation, nous pensons que ce n'est pas le cas.

L'enjeu a donc trait seulement à la répartition entre les actionnaires et les titulaires de polices des bénéfices distribuables de l'entreprise. Nous pensons que les excédents distribués aux actionnaires n'ont pas été démesurément subtilisés par l'inflation, que le système a fonctionné correctement tant pour les actionnaires que pour les titulaires de polices et que les compagnies n'ont pas été obligées de distribuer tous leurs surplus provenant des bénéfices de participation.

Nous comprenons toutefois que la possibilité pour une entreprise d'augmenter le pourcentage de ses excédents qu'elle peut redistribuer à ses actionnaires augmente sa propre facilité à se constituer du capital-actions. Cela a également été discuté. C'est trop évident. Toutefois, vous devez comprendre que toute part supplémentaire des excédents qui est distribuée aux actionnaires est prélevée sur la part des bénéfices de participation qui revient aux actionnaires.

[Text]

In our view, informed and interested parties have not had sufficient time to review and respond to this late amendment. Certainly, we have not had an opportunity to participate in the study process since the amendment was approved. We therefore request and support the Senate committee having this amendment to section 461—the portion dealing with the cumulative step rating—withdrawn or that you recommend it be withdrawn or, alternatively, if 461 as amended is approved, at least recommend a delay in proclaiming this section into force pending further study.

The Chairman: We have a few questions. We met before these hearings. We met with groups and individuals who wished special requests, and we have listed a number of questions. I will ask our researcher to address that.

Senator Sylvain: I beg the indulgence of the committee. I just thought of a question. The light went on.

The Chairman: Go ahead, senator.

Senator Sylvain: On the question of confidentiality, which you touched on, have you worked out a proposal as to how this amendment could be worded so that it would be effective? Where in the act would you put it? What would it look like? What would it say in order to maintain confidentiality and to make sure that the intent of the act, which is to keep the banks out of the insurance business, is maintained. Where should it be effectively stated in the act in a clear way? Do you have any specimen wording that you wish to propose?

Mr. Wahl: We have no specific wording, and our intent is only to be sure that there is a total ban on the transfer of any confidential information. I understand you made reference to having it in the act. I believe that Mr. Le Pan indicated yesterday that there might be problems in that area, and we are not comfortable enough with that scenario so as to comment on whether it should be in the act or regulations. However, our minimum intent would be to have in the regulations a total ban on the flow of confidential information between financial institutions.

The Chairman: For the four bills or only for the banks?

Mr. Grover: We have indicated that because banks will be prohibited through legislation from being in the insurance industry, there should be a ban on the flow of confidential information from a bank to its insurance entity. We have, in our response to the business insurance regs—there was a deal before the deal that goes back a few years, and that was that banks be allowed to promote insurance to their credit card holders, the intent being that it would be by mail and it would

[Traduction]

À notre avis, les parties informées et intéressées n'ont pas disposé de suffisamment de temps pour examiner cette modification tardive et faire part de leurs observations. Quant à nous, nous n'avons certainement pas eu la possibilité de prendre part au processus d'étude depuis l'adoption de cette modification. Nous offrons par conséquent au Comité sénatorial notre appui pour qu'il demande la suppression de la modification susmentionnée de l'article 461 de la partie concernant l'application d'un taux cumulatif progressif, la suppression de la modification elle-même ou, si l'article 461 est adopté tel que modifié, qu'il recommande au moins un sursis à l'application de cet article jusqu'à ce que l'on ait effectué une étude plus approfondie de la question.

Le président: Nous avons quelques questions. Avant ces audiences, nous avons tenu d'autres séances et, lors de ces séances, nous avons entendu les propos de particuliers et de groupes qui avaient des demandes spéciales à formuler et nous avons retenu un certain nombre de questions. Je demanderais à notre recherchiste de s'y référer.

Le sénateur Sylvain: Je demande l'indulgence du comité, mais une question vient tout juste de me venir à l'esprit, comme une ampoule qui s'allume.

Le président: Mais allez-y, sénateur.

Le sénateur Sylvain: En ce qui concerne la question de la confidentialité dont vous avez parlé brièvement, avez-vous mis au point une proposition sur la façon dont cette modification pourrait être formulée pour pouvoir être acceptable? À quel endroit du projet de loi l'inséreriez-vous? Comment la formuleriez-vous pour être certains qu'elle maintienne le sceau de la confidentialité et qu'elle assure dans le projet de loi une formulation claire de l'objet même de celui-ci, qui est de maintenir les banques en dehors du secteur des assurances? Avez-vous un exemple de formule que vous aimeriez proposer?

M. Wahl: Nous n'avons aucune formule particulière à proposer et nous voulons seulement nous assurer que le projet de loi contienne une interdiction générale de communiquer des renseignements confidentiels, quels qu'ils soient. Vous avez fait référence à l'insertion de ceci dans la loi. Je crois que M. Le Pan a indiqué hier qu'il pouvait y avoir des problèmes dans ce domaine et nous ne nous sentons pas suffisamment familiarisés avec la situation pour nous prononcer sur la question de savoir si cela doit être dans la loi ou le règlement d'application. Toutefois, le moins que nous souhaitons obtenir, c'est que ce dernier contienne une interdiction sans restriction quant à la transmission de renseignements confidentiels entre les institutions financières.

Le président: Pour les quatre projets de loi ou seulement pour les banques?

M. Grover: Ce que nous avons dit c'est que, puisque les banques se verront interdire par la législation d'entrer dans le secteur de l'assurance, il serait nécessaire que l'on prévoie une interdiction totale de communication de renseignements confidentiels entre celles-ci et leurs filiales du domaine des assurances. Nous avons, dans nos observations sur les règlements de l'assurance—il y a eu une entente qui remonte à il y a quelques années et aux termes de laquelle les banques avaient le droit de

[Text]

be what you get from American Express, what you get from your university alumni or any mass marketing mailing—that there should be a ban on the flow of confidential information between a bank and its insurance entity, other than the name of a credit card holder. Name only. That is specific.

As our chairman mentioned, we are looking for a confidentiality restriction or flow of confidential information restriction from insurance companies to their subsidiaries as well, because agents, ourselves, deliver that confidential information through to the company, and we are sensitive about where all that information goes.

For example, if an insurance company owned a property and casualty company or if a bank owned something else, we are saying that other than insurance, consumer consent should be given at a time that is different from the initial transaction. In other words, we suggest that the significance of what the individual is signing should not be in small print somewhere on an application or a form that gets passed, and that the consent not be applicable to all information but only to specific information necessary for a given transaction. The fourth thing is that it should expire once that transaction is complete.

Senator Sylvain: Now you are getting to what I was seeking from you. At first you said “I want a total ban.” Well, you cannot have a total ban. It does not work.

Mr. Grover: The total ban that we are requesting is from a deposit-taking institution to its insurance entity. We think that is consistent because banks are going to be prohibited from being in the business of insurance.

Senator Sylvain: If I ask my banker to send my insurance agent some information, then I tell him to do that. I sign a paper, and he sends it. On a total ban, you would not permit that. That is what I am trying to get at, that you cannot have a total ban. You can have specified ways of keeping the banks out of the insurance companies, which is precisely what you are attempting to do. You are not attempting to save the information. You simply do not want them to pass that information along so that it can be used in a commercial way. This is what we are talking about. The same thing can be said for insurance and trust companies. I could not agree more.

I was hoping you might have some guideline of how you could word this.

Mr. Grover: We use the word “ban.”

Mr. Goldstein: With respect to the point you made on inflation and the profits of insurance companies, if we could word it

[Traduction]

faire la promotion de polices d'assurance auprès des titulaires de leurs cartes de crédit, l'intention étant alors que cela se fasse par la poste et que cela ressemble à ce que propose American Express, l'association des anciens de votre université ou tout autre envoi de marketing direct en nombre. L'on devrait interdire toute communication de renseignements confidentiels entre la banque et la compagnie d'assurance affiliée autres que les noms des titulaires de cartes. Les noms seulement, nous étions formels.

Comme notre président du conseil l'a dit, nous souhaitons que l'on restreigne également le flot des renseignements confidentiels entre les compagnies d'assurance et leurs succursales parce que ce sont nous, les intermédiaires, qui communiquons ces renseignements confidentiels aux compagnies d'assurance et que l'usage qui est fait de ces renseignements nous importe.

Par exemple, si une compagnie d'assurance-vie possède une filiale d'assurance générale ou qu'une banque possède un autre type de compagnie, nous disons qu'outre le consentement initial, il faudrait obtenir le consentement d'un consommateur pour une transaction donnée. En d'autres termes, la signification de l'engagement qu'un individu prend en signant un contrat ne devrait pas être contenue dans les petits caractères d'un formulaire que l'on s'échangerait et que l'autorisation de divulgation qu'il comporte ne s'applique pas à tous les renseignements qu'il contient, mais seulement à ceux qui sont nécessaires pour une transaction donnée. Quatrième point, cette autorisation devrait cesser d'être valide dès que la transaction est terminée.

Le sénateur Sylvain: Vous voilà maintenant à la question que je voulais vous voir aborder. Au début, vous avez dit que vous vouliez une «interdiction illimitée». Cela n'est pas possible. Cela ne marcherait pas.

M. Grover: L'interdiction illimitée que nous recherchons concerne les rapports entre les institutions de dépôts et leurs filiales d'assurance. Nous croyons que cela se justifie puisque les banques n'auront pas elles-mêmes la possibilité de faire de l'assurance.

Le sénateur Sylvain: Si je demande à ma banque de communiquer à mon agent d'assurance certains renseignements, c'est moi qui l'instruit de le faire. Je signe un papier et il le transmet. S'il y avait une interdiction illimitée, cela ne serait pas possible. C'est là où je veux en venir, qu'une interdiction illimitée ne serait pas possible. Vous pouvez avoir spécifié des façons de tenir les banques éloignées des compagnies d'assurance, ce qui est précisément ce que vous essayez de faire. Vous ne cherchez pas à préserver l'information. Vous voulez seulement que les banques s'abstiennent de la transmettre là où elle pourrait être utilisée à des fins commerciales. C'est de cela dont nous parlons. Nous pourrions dire la même chose pour les compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie. Je suis tout à fait d'accord.

Je croyais que vous auriez peut-être quelques indications sur la façon de parvenir à ce résultat.

M. Grover: Nous utilisons le terme «interdit».

M. Goldstein: Pour revenir à ce que vous avez dit concernant l'inflation et les bénéfices des compagnies d'assurance, si

[Text]

differently and say that the original regulation said 10 per cent of profits on small companies and 7.5 per cent on medium-sized companies and 5 per cent on large and 2.5 per cent on extra-large companies, and if those definitions of small, medium, large and extra-large never changed, then the inflation argument clearly does not apply. However, would you agree that perhaps \$250 million, which was a small company when these regs were first issued, could perhaps be a nonexistent company today, and a company over \$1 billion, which would be an extra-large company, might in fact be a large company now?

It is not that inflation has created a problem with the rates; it is analogous to inflation creeping into people's income brackets. As your income goes up, you get pushed into higher income tax brackets even though you are relatively no better off. Just by dint of inflation, you have gone from a \$10,000 income to a \$20,000 income. You have moved into a higher income tax bracket, and you are worse off. If you were indexing inflation, you would actually index the bracket. Do you not see this smoothing as even a weak attempt?

Mr. Grover: Yes, we have seen that point. What I am saying is that we have not had time to respond adequately to something that was changed very, very quickly. However, as we looked at the issue you just raised, we are saying that back in the 1950s, the participating profit per unit was relatively low because interest earnings were significantly lower. At that time, companies might have been earning 2 per cent or 2.5 per cent more than the underlying guarantee in their contracts. Today, that differential may be as much as 5 per cent or 6 per cent.

The good thing about participating insurance is whatever the earnings are, they go on the table, and they are ready for distribution to the person who has bought that product. So I accept the argument that if the ranges do not change, that is one side of the inflation argument. The other side of the inflation argument, however, is what has been happening? Clearly, shareholders have been getting more by way of distribution out of the par account.

We need to better understand what was going into the par account in those earlier days versus today. We know more is going in today.

Mr. Goldstein: Presumably this is a maximum that they can transfer and companies will perforce face the competition of the market?

Mr. Grover: That is correct. To respond to a comment made to you yesterday by Paul McCrossan of the Canadian Institute of Actuaries, one of their concerns is the fact that at a given point in time you drop down to another category. In other words, if you have \$999.9 million, you can distribute 5 per cent

[Traduction]

nous pouvions formuler la chose différemment et dire que, dans la version originale du règlement, il était question de 10 p. 100 des bénéfices pour les petites entreprises, de 7,5 p. 100 pour les moyennes entreprises, de 5 p. 100 pour les grandes entreprises et de 2,5 p. 100 pour les entreprises géantes, et si la définition de ces termes d'entreprises petites, moyennes, grandes et géantes ne changeait pas, alors l'argument relatif à l'inflation ne s'appliquerait pas. Toutefois, seriez-vous d'accord que l'entreprise de 250 millions de dollars, chiffre qui correspondait peut-être à une petite entreprise au moment où ce règlement a été rédigé, serait peut-être en dessous du seuil de définition de ce type d'entreprise aujourd'hui et qu'une entreprise d'un milliard de dollars, ce qui était peut-être l'apanage d'une entreprise géante à ce moment-là, ne serait peut-être plus qu'une «grande» entreprise maintenant?

Ce n'est pas que l'inflation a posé un problème par rapport aux taux; c'est seulement qu'elle a eu le même effet que sur les fourchettes de revenus des gens. Au fur et à mesure que votre revenu augmente, vous entrez dans les tranches d'imposition supérieures même si votre pouvoir d'achat n'a guère augmenté. Juste par l'effet de l'inflation, vous êtes passé d'un revenu de 10 000 \$ à un revenu de 20 000 \$. Vous êtes passé à une fourchette d'imposition supérieure et vous êtes moins bien loti qu'avant. Si l'on indexait l'inflation, c'est en réalité la fourchette de revenus que l'on indexerait. Ne voyez-vous pas dans cette mesure ne serait-ce qu'une faible tentative de correction?

M. Grover: Oui, nous avons perçu cette intention. Ce que je dis, c'est que nous n'avons pas eu le temps de répondre adéquatement à une modification qui s'est faite de façon excessive et rapide. Toutefois, lorsque nous nous penchons sur la question que vous venez de soulever, nous disons que, dans les années 50, les bénéfices de participation par unité étaient relativement plus faibles parce que les revenus d'intérêts étaient notablement plus faibles. À cette époque-là, les compagnies pouvaient gagner 2 ou 2,5 p. 100 de plus que le seuil garanti inscrit dans leurs contrats. Aujourd'hui, la marge de manoeuvre peut atteindre jusqu'à 5 ou 6 p. 100.

Ce qu'il y a de bien dans l'assurance avec participation c'est que, quels que soient les revenus, ils sont mis dans la balance et sont prêts à être distribués entre les personnes qui ont acheté ce produit. Alors je me rends à l'argument que si les rapports ne changent pas, c'est là un côté de l'argumentation inflationniste. Quant à l'autre côté, cependant, on se demande ce qui s'est passé. Il ne fait pas de doute que les actionnaires ont obtenu plus de la distribution du compte de participation.

Nous devons être en mesure de mieux comprendre ce que l'on faisait avec le compte de participation dans ces années-là comparativement à ce qu'on en fait aujourd'hui. Nous savons qu'il est mieux garni aujourd'hui.

M. Goldstein: Vraisemblablement, pour des raisons de concurrence du marché, les compagnies essaieront de redistribuer un maximum, ne croyez-vous pas?

M. Grover: C'est exact. Pour faire écho à une observation qui vous a été faite hier par M. Paul McCrossan, de l'Institut canadien des actuaires, l'une de leurs préoccupations tient au fait que, à un moment donné dans le temps, l'entreprise tombe dans une autre catégorie. C'est-à-dire si, par exemple, elle a un

[Text]

to your shareholders, sell one more policy that pushes you over the \$1 billion mark, and you are now at 2.5 per cent. That was his issue.

This does not hit companies by surprise. It takes a long time to build that par account. They know what is coming. They can start to budget for it. One company that I am aware of saw it coming and started to manage by paying less and less per year to the shareholders than they were required to until such time as they hit the next step, and it was a smooth transition.

Mr. Goldstein: Finally, could you expand on your problem with section 410? Is it with credit cards, or is it with debit cards?

Mr. Grover: I will say debit cards if you say that is the expansion to it. The stated intention was that banks would be allowed to promote to their credit card holders. Now when you say credit card, charge card and payment card, which is what you see in 410, we think that expands the market dramatically. Our question is why would you not issue a debit card to a person? A debit card is only going to allow money to go directly to the retailer if there is money in the account. So we do not think it has the same kind of credit applications. That is the issue. We want to make sure that the regulations applying to promotional activities of banks, which will be covered in the regulations applicable to 416, are applicable to 409, 410 and 411 and that they pick all of that up. Our technical adjustment is that the regulations reflect that adjustment.

The Chairman: In your group, sir, do you have colleagues who are life insurance brokers representing more than one company, or are there life insurance agents who represent one company? What is the situation today?

Mr. Wahl: Mr. Chairman, our membership of 17,000 plus agents across Canada is split about 50-50. Fifty-three per cent of our members are sponsored by companies that do not allow any kind of outbrokers. They are restricted to single company representation. The other 47 per cent operate under contracts that allow them to sell products of other companies.

Mr. Grover: I wish to add a comment to that. Even some of the companies that have an exclusive arrangement with an agent do, in certain instances, allow outplacing of business. You will see that most often in the annuity area and in medically-rated cases and also where they do not write or issue the policy being applied for.

[Traduction]

chiffre d'affaires de 999,9 millions de dollars, elle peut distribuer 5 p. 100 à ses actionnaires, mais, si elle vend une police de plus, elle dépasse alors le milliard de dollars et ne peut plus leur en distribuer que 2,5 p. 100. C'était là selon lui un problème.

Les entreprises ne peuvent pas plaider l'effet de surprise. Il faut beaucoup de temps pour bâtir un gros chiffre d'affaires et, au fur et à mesure qu'elles y parviennent, elles savent ce qui les attend et peuvent s'y préparer. Une compagnie à laquelle je pense a vu venir les choses et a commencé à s'y préparer en versant au fur et à mesure que les années ont passé un taux de dividendes de moins en moins élevé et certes moins élevé qu'elle aurait pu le faire jusqu'à ce qu'elle atteigne l'étape suivante et parvienne à s'y ajuster en douceur.

M. Goldstein: Dernière question. Pourriez-vous être plus précis en ce qui concerne les problèmes que soulève pour vous l'article 410. Est-ce que cela concerne les cartes de crédit ou les cartes de débit?

M. Grover: Je dirai les cartes de débit si vous considérez qu'elles en sont une extension. L'intention déclarée était que les banques auraient le droit à s'adonner à des activités de promotion auprès de leurs titulaires de cartes de crédit. Maintenant, lorsque vous parlez de titulaires de cartes de crédit, de cartes de débit et de paiement, comme le fait l'article 410, nous croyons que cela élargit le marché considérablement. À ce compte-là, pourquoi n'émettriez-vous pas une carte de débit à n'importe qui? Une telle carte permet seulement au titulaire d'autoriser le débit automatique de son compte d'une somme déterminée si ladite somme s'y trouve. Nous ne pensons donc pas que cela a la même portée en matière de crédit. Voilà où est le problème. Nous voulons avoir la garantie que les règlements régissant les activités promotionnelles des banques, qui ferait l'objet du règlement régissant l'application de l'article 416, s'appliquent aux articles 409, 410, 411. L'ajustement technique que nous proposons vise à faire combler la lacune par les règlements.

Le président: Dans votre association, Monsieur, parmi vos membres qui sont courtiers en assurance-vie, y en a-t-il qui représentent plus d'une compagnie à la fois ou sont-ils tous exclusifs? Quelle est la situation aujourd'hui?

M. Wahl: M. le président, notre sociétariat est de plus de 17 000 membres d'un bout à l'autre du Canada, et la répartition est d'environ 50 p. 100 pour chacun des deux types d'agents. En effet, 53 p. 100 d'entre eux sont commandités par des compagnies qui exigent l'exclusivité de leur service. Ils ne représentent donc aucune autre compagnie. Les 47 p. 100 restants jouissent de contrats qui leur permettent de vendre des produits de diverses compagnies.

M. Grover: J'aimerais ajouter quelque chose à ce sujet. Parmi les compagnies qui travaillent avec des agents exclusifs, il y en a quand même parfois qui autorisent leurs agents à recourir à certains produits extérieurs. Cela se produit le plus souvent dans le cas des rentes viagères, des demandeurs ayant une fiche médicale pondérée ou lorsque la compagnie n'offre pas ou ne souscrit pas le type d'assurance demandé.

[Text]

The Chairman: The committee wishes to thank you for the questions you have raised.

The committee will now take a five-minute break, whereupon we will sit *in camera*.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Le président: Le Comité désire vous remercier pour les questions que vous avez soulevées.

Le Comité va maintenant faire une pause de cinq minutes à huis clos.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Mr. Colin McNairn, Chairman, Sub-committee on the
National Business Law Section on Bill C-28;
Mr. William Prueter, Sub-committee Member;
Mrs. Holly Doerksen, Liaison Officer, National Sections.

From the Insurance Brokers Association of Canada:

Mr. John Morin, President;
Mr. Michael Saunders, Director, Financial Institutions
Committee;
Mr. André Bois, Lawyer.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Ken Gunning, Chairman, Federal Legislation Commit-
tee;
Mr. Dana R. Clarence, Director of Governmental Affairs;

Mr. W. T. Mitchell, Chairman, Sub-Committee on Banks;
Mr. David P. Ross, Chairman, Task Force on Auditors'
Communications with Regulators.

From the Canadian Bankers' Association:

Mrs. Helen Sinclair, President;
Mrs. Joanne De Laurentiis, Vice-President, Domestic Banks
and Public Affairs;
Mr. Sean Cooper, Director, Financial Institutions.

From the Life Underwriters' Association of Canada:

Mr. John Wahl, Chairman and Chief Executive Officer;
Mr. Donald Grover, Executive Vice-President.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Colin McNairn, président, Sous-comité de la section
nationale du droit des affaires sur le projet de loi C-28;
M. William Prueter, membre du Sous-comité;
M^{me} Holly Doerksen, agente de liaison des sections nationa-
les.

De l'Association des courtiers d'assurance du Canada:

M. John Morin, président;
M. Michael Saunders, président du Comité des institutions
financières;
M. André Bois, avocat.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Ken Gunning, président, Comité sur la législation fédé-
rale;
M. Dana R. Clarence, directeur des affaires gouvernementa-
les;
M. W. T. Mitchell, président, Sous-comité des banques;
M. David P. Ross, président, Groupe de travail sur les com-
munications des vérificateurs avec les régulateurs.

De l'Association des banquiers canadiens:

M^{me} Helen Sinclair, présidente;
M^{me} Joanne De Laurentiis, vice-présidente, banques domes-
tiques et affaires publiques;
M. Sean Cooper, directeur, institutions financières.

De l'Association des assureurs-vie du Canada:

M. John Wahl, président et directeur exécutif;
M. Donald Grover, vice-président exécutif.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Thursday, November 21, 1991
Wednesday, November 27, 1991

Issue No. 4
Third proceedings on:

The study of the subject-matter of Bills C-4, C-19,
C-28, and C-34 pertaining to the reform of
financial institutions

THIRD REPORT OF THE COMMITTEE

Report on the study of the subject-matter of Bills
C-4, C-19, C-28 and C-34

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du Commerce

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Le jeudi 21 novembre 1991
Le mercredi 27 novembre 1991

Fascicule n° 4
Troisième fascicule concernant:

Étude du sujet des projets de loi C-4, C-19, C-28
et C-34 relatifs à la réforme des
institutions financières

TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Rapport sur l'étude du sujet des projets de loi C-4,
C-19, C-28 et C-34



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*
The Honourable Michael Kirby, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Comeau	Nurgitz
De Bané	Perrault
*Frith (or Molgat)	Roblin
Haidasz	Simard
Kelly	Sylvain
*Murray	Thériault
(or Lynch-Staunton)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator F. MacDonald (November 21, 1991)

The name of Honourable Senator Balfour substituted for that of the Honourable Senator Oliver. (November 21, 1991)

The name of Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Balfour (November 26, 1991)

The name of Honourable Senator Roblin substituted for that of the Honourable Macquarrie (November 26, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras
Vice-président: L'honorable sénateur Michael Kirby

et

Les honorables sénateurs:

Comeau	Nurgitz
De Bané	Perrault
*Frith (ou Molgat)	Roblin
Haidasz	Simard
Kelly	Sylvain
*Murray	Thériault
(ou Lynch-Staunton)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur F. MacDonald. (le 21 novembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Balfour substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver. (le 21 novembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Comeau substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour (le 26 novembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Roblin substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (le 26 novembre 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, October 23, 1991:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lynch-Staunton, seconded by the Honourable Senator Atkins.

That the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-28, An Act respecting insurance companies and fraternal benefit societies, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-34, An Act to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-4, An Act to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-19, An Act respecting banks and banking, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate,

The question was put on the motions.

* * *

Therefore the motions were adopted."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 23 octobre 1991:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lynch-Staunton, appuyée par l'honorable sénateur Atkins.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-28, Loi concernant les sociétés d'assurances et les sociétés des secours mutuels, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-34, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et comportant des mesures connexes et corrélatives, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-4, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-19, Loi sur les banques et les opérations bancaires, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

Les motions sont mises aux voix.

* * *

En conséquence les motions sont adoptées.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 21 NOVEMBRE 1991

(5)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 05, dans la pièce 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs De Bané, Haidasz, Kelly, Kirby, Lynch-Staunton, Poitras, Simard, et Sylvain. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur F. MacDonald.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 23 octobre 1991, relativement à l'étude du sujet de la législation sur la réforme des institutions financières fédérales.

Le Comité considère l'ébauche d'un rapport au Sénat.

Le Comité convient d'autoriser exceptionnellement son président à transmettre au ministre d'État aux Finances la teneur des amendements et des recommandations que le Comité s'apprête à inclure dans son prochain rapport au Sénat, suite à la pré-étude de la législation sur la réforme des institutions financières.

À 17 h 35, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au mercredi 27 novembre, à l'ajournement du Sénat.

LE MERCREDI 27 NOVEMBRE 1991

(6)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 15 h 56, dans la pièce 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, Haidasz, Kelly, Kirby, Nurgitz, Perrault, Poitras, Roblin, Simard et Sylvain. (10)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 23 octobre 1991, relativement à l'étude du sujet de la législation sur la réforme des institutions financières fédérales.

Le Comité considère l'ébauche d'un rapport au Sénat.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 21, 1991

(5)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day *in camera* at 4:05 p.m. in room 256-S of the Centre Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators De Bané, Haidasz, Kelly, Kirby, Lynch-Staunton, Poitras, Simard and Sylvain. (8)

Other Senator present: The Honourable Senator F. MacDonald.

Also present: Senate reporters.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, and Mrs. Nathalie Pothier, Research Officer.

The Committee resumed its consideration of its order of reference of October 23, 1991 regarding the study of the subject-matter of legislation pertaining to the reform of financial institutions.

The Committee considered the draft of a report to the Senate.

The Committee agreed to authorize the Chairman in this particular instance to convey to the Minister of State for Finance the substance of the amendments and recommendations that the Committee was preparing to include in its next report to the Senate, following the pre-study of the legislation pertaining to the reform of financial institutions.

At 5:35 p.m., the Committee adjourned until Wednesday, November 27, when the Senate rises.

WEDNESDAY, NOVEMBER 27, 1991

(6)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day *in camera* at 3:56 p.m. in room 256-S of the Centre Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Comeau, Haidasz, Kelly, Kirby, Nurgitz, Perrault, Poitras, Roblin, Simard and Sylvain. (10)

Also present: Senate reporters.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, and Mrs. Nathalie Pothier, Research Officer.

The Committee resumed its consideration of its order of reference of October 23, 1991 concerning the study of the subject-matter of legislation pertaining to the reform of federal financial institutions.

The Committee considered the draft of a report to the Senate.

Il est proposé par l'honorable sénateur Simard, que le rapport du Comité sur l'étude du sujet des projets de loi C-4, C-19, C-28 et C-34 soit adopté, et que le président du Comité dépose ce rapport au Sénat à sa prochaine séance, le jeudi 28 novembre 1991.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 00, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

The Honourable Senator Simard moved—that the report of the Committee on the study of the subject-matter of Bills C-4, C-19, C-28 and C-34 be adopted and that the Chairman of the Committee table the report at the next sitting of the Senate on Thursday, November 28, 1991.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 5 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Clerk of the Committee

Serge Pelletier

Le greffier du Comité

THURSDAY, November 28, 1991

Le JEUDI 28 novembre 1991

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred the study of the subject-matter of

- Bill C-28, An Act respecting insurance companies and fraternal benefit societies, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

- Bill C-34, An Act to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

- Bill C-4, An Act to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

- Bill C-19, An Act respecting banks and banking, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereof,

has, in obedience to the Order of reference of Wednesday, October 23, 1991, examined the said bills and now reports the same with the following proposed amendments and recommendations.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé l'étude du sujet du

- 'Projet de loi C-28, Loi concernant les sociétés d'assurances et les sociétés des secours mutuels, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

- Projet de loi C-34, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et comportant des mesures connexes et corrélatives, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

- Projet de loi C-4, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

- Projet de loi C-19, Loi sur les banques et les opérations bancaires, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant,

a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 23 octobre 1991, étudié lesdits projets de loi et en fait maintenant rapport avec les propositions d'amendement et les recommandations contenus dans le texte qui suit.

INTRODUCTION

On Friday November 15, 1991 the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce completed its mandated pre-study of the four bills with intensive public hearings from major interested groups.

These Bills are currently undergoing third reading in the House of Commons. The current Bank Act was last revised over 10 years ago and is due to expire on 1 April 1992 (after receiving a one year extension from its original expiry date of 31 march 1991); legislation governing the other financial institutions, the trust and loan companies, the insurance companies and the co-operative societies, has not undergone any major revision in more than 50 years.

The financial services industry and the public await the radical restructuring of the framework within which financial institutions in Canada will operate. The goals of the reform include :

1. Consumer Protection and Financial Institutions Stability
 - . improving consumer protection,
 - . ensuring the soundness of financial institutions and the stability of the financial system,
 - . controlling self-dealing and
 - . guarding against abuses of conflict-of-interest.
2. Enhancing Competition
 - . promoting competition and efficiency,
 - . enhancing the convenience and options available to consumers in the marketplace,
 - . broadening the source of credit available to individuals and businesses and
 - . promoting international competitiveness and economic growth.

INTRODUCTION

Le vendredi 15 novembre 1991, le Comité sénatorial des banques et du commerce a complété sa pré-étude des quatre projets de loi en tenant des audiences publiques intensives avec les principales organisations concernées.

Ces projets de loi sont étudiés actuellement en troisième lecture à la Chambre des communes. L'actuelle Loi sur les banques a été révisée pour la dernière fois il y a plus de 10 ans; elle arrive à échéance le 1^{er} avril 1992, après avoir été prorogée d'un an au-delà de l'échéance initiale du 31 mars 1991. Par ailleurs, les lois régissant les autres institutions financières, les sociétés de fiducie et de prêt ainsi que les sociétés coopératives et d'assurances n'ont pas fait l'objet d'une révision en profondeur depuis plus de 50 ans.

L'industrie des services financiers et le public attendent un réaménagement radical du cadre de fonctionnement des institutions financières au Canada. La réforme financière comporte trois grands objectifs :

1. La protection du consommateur et la stabilité des institutions financières
 - . renforcer la protection du consommateur
 - . assurer la viabilité des institutions financières et la stabilité du système financier
 - . contrôler la négociation automatique
 - . se munir contre l'usage abusif du conflit d'intérêt
2. Favoriser la concurrence
 - . promouvoir la concurrence et l'efficacité
 - . augmenter les options et opportunités disponibles aux consommateurs sur le marché
 - . élargir les sources de crédit disponible aux consommateurs et aux entreprises
 - . promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique

3. Federal-Provincial Considerations

promoting the harmonization of federal and provincial regulatory policies.

After many years of trying and several false starts the federal government finally submitted its major pieces of financial legislation for consideration by Parliament. The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has had a major role in shaping federal financial policy toward financial institutions and the legislation now before Parliament bears witness to this influence. Many of the recommendations of the Committee's May 1986 report, "Towards a More Competitive Financial Environment" and its May 1990 report "Canada 1992 -- Toward a National Market in Financial Services" have been reflected in the legislation.

Regarding the ownership of financial institutions, the Committee recommended that a stand-alone trust company may be wholly owned, no matter what the size. However if it is part of a commercial or financial conglomerate, 35 per cent of its shares must be traded within a reasonable period of time. If a newly-created trust company is subject to the Committee's 35 per cent rule, it would have ten years to meet the requirement.

Section 379 of Bill C-4 requires that a company with equity, including minority interests in its subsidiaries, of \$750 million or more take steps to ensure that at least 35 per cent of total voting rights of the company are attached to shares both widely held and belonging to classes listed for public trading on a recognised stock exchange. (A similar requirement applies to Schedule II banks in Bill C-19 and to insurance companies in Bill C-28.)

Since stand-alone trust companies tend to be small, the government has, for all practical purposes, followed the Committee's recommendation. With respect to large trust companies, which do tend to be part of conglomerates, the government required a 35 per cent float as the Committee had recommended.

With respect to banks, the Committee recommended that the government re-affirm that no one be permitted to have a significant interest in any class of

3. L'aspect fédéral-provincial

promouvoir l'harmonisation des politiques de réglementation fédérale et provinciale.

Après des tâtonnements et plusieurs faux départs, le gouvernement fédéral a finalement soumis les principaux éléments de sa législation financière à l'examen du Parlement. Le Comité sénatorial des banques et du commerce a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de la politique financière fédérale à l'égard des institutions financières, et les dispositions législatives dont est maintenant saisi le Parlement en font foi. Nombre des recommandations qu'il a faites dans son rapport de mai 1986, intitulé "Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier", et dans son rapport de mai 1990, intitulé "Canada 1992 - Vers un marché national des services financiers", trouvent un écho dans la législation.

En ce qui touche à la propriété des institutions financières, le Comité recommandait qu'une société de fiducie autonome, peu importe sa taille, puisse être la propriété exclusive d'une autre société. Toutefois, si elle faisait partie d'un conglomérat commercial ou financier, 35 p. 100 de ses actions devaient être échangées dans un délai raisonnable. Les nouvelles sociétés de fiducie auraient disposé de dix ans pour répondre à cette exigence.

L'article 379 du projet de loi C-4 oblige les sociétés détenant en propre des capitaux de 750 millions de dollars ou plus (y compris la part des actionnaires minoritaires dans des entités contrôlées par la société) prennent des mesures afin de s'assurer qu'au moins 35 p. 100 du total des droits de vote de la société se rattachant à des actions à propriété dispersée qui peuvent être vendues publiquement dans une Bourse reconnue. (Le projet de loi C-19 pose une exigence semblable pour les banques de l'annexe II, et le projet de loi C-28 pour les sociétés d'assurances.)

Puisque les sociétés de fiducie autonomes ont tendance à être de petite envergure, le gouvernement a suivi, à toutes fins utiles, la recommandation du Comité. En ce qui concerne les grandes sociétés de fiducie, qui ont plutôt tendance à faire partie de conglomérats, le gouvernement a adopté la règle du 35 p. 100 comme le Comité l'avait recommandé.

Pour ce qui est des banques, le Comité recommandait que le gouvernement réitère l'interdiction d'y détenir un intérêt substantiel dans une catégorie

shares of a bank (the 10 per cent rule), and section 372 of Bill C-19 contains this provision.

The Committee further recommended that a closely held trust or insurance company be permitted to own a Schedule II bank, subject to the requirement that its shareholding decline to 10 per cent within ten years. The 35 per cent rule would not apply because the long-run 10 per cent rule is more stringent. Section 376 of Bill C-19 deals with the issue in this manner.

The Committee recommended that any financial institution could own an institution in another pillar, subject to the ownership rules that apply to banks. Banks would be able own trust and insurance companies; trust companies, insurance companies and Schedule II banks (subject to the 10 per cent rule after 10 years), mutual insurance companies, trust companies and Schedule II banks. This is essentially what is permitted in the bills before Parliament.

The investment powers of trust and insurance companies have been expanded substantially, guided by the principles of a prudent portfolio. This is also in line with recommendations of the Committee. Further, the Committee recommended a broad range of networking opportunities for financial institutions, subject to conflict of interest rules. The federal government proceeded along this vein with two important exceptions. Deposit-taking institutions are prohibited from networking insurance products (with minor exceptions) and federally-incorporated institutions are still prohibited from automobile leasing through subsidiaries or networking arrangements.

The sections of the financial legislation covering self-dealing are in line with the Committee's views as expressed in "Canada 1992". In general, such transactions are banned.

Finally the government has strengthened the role of directors in providing for corporate governance in a manner consistent with the recommendations of the Committee. No more than 15 per cent of the

d'actions (la règle du 10 p. 100) et c'est ce que l'article 372 du projet de loi C-19 prévoit.

Le Comité recommandait aussi qu'une société de fiducie ou d'assurances à capital fermé soit autorisée à être propriétaire d'une banque de l'annexe II, pourvu qu'elle accepte de ne plus détenir que 10 p. 100 des actions de cette banque dans un délai de dix ans. La règle du 35 p. 100 ne s'appliquerait pas ici parce que la règle du 10 p. 100 à long terme est plus exigeante. La question est traitée ainsi à l'article 376 du projet de loi C-19.

Le Comité recommandait que toute institution financière puisse posséder une autre institution dans un autre secteur financier, sous réserve des règles relatives à la propriété qui s'appliquent aux banques. Les banques pourraient ainsi posséder des sociétés de fiducie et d'assurances, les sociétés de fiducie des sociétés d'assurances et des banques de l'Annexe II (sous réserve de la règle du 10 p. 100 après dix ans), et les sociétés mutuelles d'assurances pourraient être propriétaires de sociétés de fiducie et de banques de l'Annexe II. C'est essentiellement ce que permettent les projets de loi soumis au Parlement.

On a accru substantiellement les pouvoirs des sociétés de fiducie et d'assurances en matière d'investissement, en fonction des principes d'une gestion prudente du portefeuille. Ces changements sont aussi conformes aux recommandations du Comité. De plus, le Comité recommandait qu'on permette aux institutions financières d'offrir toute une série de services à travers des réseaux tout en respectant certaines règles sur les conflits d'intérêts. Le gouvernement fédéral a opté pour cette avenue avec deux exceptions importantes. Les institutions de dépôt ne peuvent vendre de produits d'assurances par des réseaux (avec des exceptions mineures) et les institutions à charte fédérale ne peuvent toujours pas offrir de crédit-bail pour automobile par le truchement de leurs filiales ou dans le cadre d'ententes de réseaux.

Les articles des projets de loi qui traitent des transactions intéressées sont conformes aux opinions exprimées par le Comité dans le document "Canada 1992". De façon générale, ces transactions sont interdites.

Enfin, le gouvernement a renforcé le rôle des administrateurs afin de s'assurer que les sociétés sont régies d'une manière conforme aux recommandations du Comité. Au plus 15 p. 100 des administrateurs

directors of a financial institution may be inside directors (officers or executives of the institution) as the Committee recommended. Further no more than two-thirds of directors may be affiliated with the financial institution. The Committee had recommended a ceiling of one-half, but the definition of affiliation used in the bills is quite similar to that of the Committee. It includes employees, significant borrowers and suppliers or shareholders of the company.

The Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, in its previous reports, laid out a very ambitious program for reform of the legislation and regulations governing Canada's financial system. Much of its work has made its way into the current legislation. No doubt other recommendations will have their impact through the regulations and further down the road in the re-examination of the current bills that is called for in five years.

The pre-study which was completed with public hearings on 14 and 15 November 1991 has raised a number of issues which are presented in this report. In some cases specific changes to the bills are called for to ensure that the legislation does in fact create the foundation for a sound financial framework. In addition a number of recommendations are made which will enable the Senate Committee to continue its constructive interaction with the government in the ongoing improvement of the regulation of financial institutions. What follows immediately are the general recommendations, after which the specific amendments proposed are presented.

d'une institution financière peuvent provenir de l'institution même (employés ou membres de la haute direction de l'institution), comme le Comité le recommandait. En outre, les deux tiers, au maximum, des administrateurs peuvent être affiliés à l'institution financière. Le Comité avait recommandé de limiter cette proportion à la moitié, mais la définition de l'affiliation utilisée dans les projets de loi est assez semblable à celle qui était préconisée par le Comité. — Elle comprend les employés de même que les emprunteurs, fournisseurs ou actionnaires importants de la société.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce avait mis de l'avant, dans ses rapports précédents, un programme très ambitieux pour la réforme des lois et règlements sur les institutions financières canadiennes. La majeure partie de ses propositions se retrouvent dans les projets de loi actuellement à l'étude. Il ne fait aucun doute qu'on donnera suite à d'autres recommandations dans la réglementation ou qu'on les étudiera plus tard lors de la révision des lois concernées, dans cinq ans.

L'étude préalable de ces projets de loi, qui s'est terminée par des audiences publiques les 14 et 15 novembre 1991, a permis de soulever un certain nombre de questions qui sont exposées dans le présent rapport. Dans certains cas, on demande d'apporter des changements précis aux projets de loi pour jeter vraiment les bases d'un solide cadre de fonctionnement pour les institutions financières. De plus, un certain nombre des recommandations sont formulées pour permettre au Comité sénatorial de continuer à collaborer d'une manière constructive avec le gouvernement, afin qu'on ne cesse jamais d'améliorer la réglementation des institutions financières. Le Premier chapitre qui suit contient les recommandations générales, suivies, au Chapitre II, des propositions d'amendements spécifiques.

CHAPTER I

RECOMMENDATIONS

Regulations

Once these bills become law there are important regulations that must be drawn up by the regulator - concerning demutualisation and the 10/50 rule with respect to permitted investments for example. (The bills list a number of permitted investments for banks, trust companies and insurance companies. However, a company must have either more than 50 per cent of the voting shares of the company or less than 10 per cent of the voting shares if they make such investments. Intermediate investments are subject to regulation.)

It is important that these regulations be timely and that they strike an appropriate balance between the sometimes conflicting goals of protection of a sound financial framework and the ability of the regulated parties to be successful in the increasingly competitive global environment.

1. The Committee recommends that public hearings by the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce be held before the regulations take effect, to gain public input into those regulations that are considered by the Committee to be particularly significant to the financial system.

Financial Sector Developments

A related point deals with consideration of the impact of the legislation which will come up for review in five years. Because of the significant changes that are to be made to the financial system in Canada and because of increasing global competition in the financial sector, it would be useful to periodically review the impact of this legislation on the financial environment in Canada. If such a review were to be carried out, then when the time for reconsideration of the legislation arrives, there will be a solid foundation of information from which to operate.

2. The Committee recommends that the Department of Finance report at least every two years to the Senate Banking Committee on developments in the financial marketplace following the proclamation of the legislation, including regulatory issues and problems related to

CHAPITRE I

RECOMMANDATIONS

Réglementation

Une fois ces lois adoptées, il faudra établir une réglementation détaillée - notamment sur la démutualisation et la règle du 10/50 relative aux possibilités d'investissement. (Les projets de loi énumèrent un certain nombre de placements autorisés pour les banques, les sociétés de fiducies et les sociétés d'assurance. Cependant une compagnie doit contrôler soit plus de 50 pour cent des parts votantes de la compagnie, soit moins de 10 pour cent des parts votantes si elle effectue ces placements. Les placements correspondant à des cas intermédiaires sont sujets à réglementation.)

Il importe que ces règlements tombent à point et respectent un juste équilibre entre les objectifs souvent contradictoires de préserver la solidité des institutions financières et de favoriser la capacité concurrentielle des entreprises dans un contexte de globalisation des marchés.

1. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce propose de tenir lui-même des audiences publiques, avant l'entrée en vigueur de la réglementation, pour profiter de l'apport du public, notamment en ce qui concerne les règlements auxquels le Comité accorde une importance particulière pour le système financier.

Développements du secteur financier

Il faudrait en outre suivre de près les effets de cette législation qui est sujette à révision dans cinq ans. À cause des changements significatifs qui seront apportés au système financier canadien et de la concurrence croissante qui se manifeste globalement dans le secteur financier, il serait souhaitable de procéder à un examen périodique des répercussions de ces lois au Canada. Cette évaluation périodique permettrait de recueillir une masse d'informations pertinentes pour la révision des textes de loi, le temps venu.

2. Le Comité recommande que le ministère des Finances lui fasse rapport au moins tous les deux ans, sur les répercussions de la législation dans le milieu financier, et notamment les problèmes de réglementation. Il faudrait aussi sonder les opinions du milieu et du public en général.

the legislation that may arise. Input from the public in general and industry in particular would also be solicited.

Restrictions on Banks, Trust Companies and Insurance Companies

The government's reform has gone a long way toward breaking down barriers among the pillars of the financial sector, as the Senate Banking Committee had recommended in its major studies of the financial system. In particular it would allow financial institutions to diversify into almost any financial area either through expansion of in-house powers or through subsidiaries. There are specific restrictions however. Automobile leasing is not permitted in federally incorporated financial institutions. Banks and trust companies are not to undertake the business of insurance (with some limited exceptions) and insurance companies are not allowed to accept deposits (again with some minor exceptions). Banks and trust companies may buy insurance companies; insurance companies may buy trust and loan companies; and any widely-held regulated financial institution may own a Schedule II bank. The Committee is quite concerned about the regulations that will be developed to implement these restrictions. Will they maintain the prohibitions specified in the statutes?

3. (a) The Committee recommends that the government follow through with clear regulations on its prohibition of in-house insurance powers for banks and trust companies and on deposit-taking by insurance companies.

(b) The regulations should make it very clear that a bank which owns an insurance company must disclose this fact to those clients to whom it provides financial counselling services.

Deposit Insurance

There is a complex, multidimensional relationship among governments, regulatory bodies and financial intermediaries. The four bills which are the subject of

Restrictions imposées aux banques, aux sociétés de fiducies et aux compagnies d'assurances.

La réforme du gouvernement est parvenue en grande partie à lever les obstacles entre les divers piliers du secteur financier, comme le recommandait le Comité sénatorial des banques et du commerce dans les études importantes qu'il a menées sur le système financier canadien. De façon plus précise, elle permettrait aux institutions financières d'étendre leurs activités dans presque tous les secteurs financiers en accroissant les moyens dont elles disposent à l'interne ou par l'entremise de filiales. Des restrictions précises sont toutefois posées. Les institutions financières à charte fédérale ne peuvent pas offrir de crédit-bail pour automobile. Les banques et les fiducies ne doivent pas se lancer dans la vente de produits d'assurances (sauf dans certains cas limités) et les sociétés d'assurances ne sont pas autorisées à accepter les dépôts (sauf ici encore dans certains cas limités). Les banques et les sociétés de fiducie peuvent acquérir des sociétés d'assurances; les sociétés d'assurances peuvent être propriétaires de sociétés de fiducie et de prêt, et toute institution financière à capital fermé qui est réglementée peut posséder une banque de l'annexe II. Le Comité est cependant très inquiet au sujet de la réglementation qui sera élaborée pour appliquer ces restrictions. La réglementation maintiendra-t-elle les interdictions précisées dans les lois?

3. a) Le Comité recommande que le gouvernement adopte une réglementation précisant clairement que les banques et sociétés de fiducie ne sont pas autorisées à vendre des produits d'assurances dans leurs succursales et les sociétés d'assurances à accepter des dépôts.

b) La réglementation devrait aussi être très claire sur le fait qu'une banque qui est propriétaire d'une société d'assurances doit en informer les clients auxquels elle offre des services de consultation en matière financière.

Assurance-dépôts

Les rapports qui existent entre les gouvernements, les organismes de réglementation et les intermédiaires financiers sont complexes et multidimensionnels. Les

the pre-study deal with critical aspects of the relationship between the federal government, the regulators and the federally incorporated financial institutions.

There are however, important institutions which play a major role in the soundness of the financial framework in Canada which fall outside the scope of these bills and hence the pre-study of the Committee. The Bank of Canada, the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp) and the Property and Casualty Insurance Compensation Corporation (PACIC) are important examples. The first two are government bodies; the latter two, private sector initiatives of the life and health insurance industry and the property and casualty insurance industry, respectively. These institutions are critical to maintaining consumer and foreign confidence in the Canadian financial system.

During the pre-study questions were raised about the insurance system standing behind the financial institutions in Canada. Is it adequate? Can it be improved?

In December of 1985, the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce released the report, "Deposit Insurance". Recommendations were made in a variety of areas - the power to set standards for admission to and maintenance of insurance which was adopted by the government, for example - but by and large CDIC has remained unchanged. Given the serious problems which have arisen in the United States with its deposit insurance schemes it is important to ensure that the Canadian system continues on a sound, responsible basis.

4. The Committee recommends that it undertake an in-depth study of CDIC, CompCorp and PACIC. The structure, the powers and the operations of these insurance schemes should be examined with a view to making recommendations that the government will be able to use to improve the foundation on which the Canadian financial system is built.

quatre projets de loi étudiés ici traitent d'aspects cruciaux des relations entre le gouvernement fédéral, les organismes de réglementation et les institutions financières à charte fédérale.

Il existe toutefois des institutions importantes, qui jouent un rôle majeur dans la solidité du cadre financier canadien mais qui ne sont pas visées par ces projets de loi, et donc par l'étude du Comité. La Banque du Canada, la Société d'assurance-dépôts du Canada, la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes et la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD constituent des exemples significatifs. Les deux premières sont des organismes gouvernementaux tandis que les deux dernières constituent des initiatives du secteur privé dans le domaine des assurances de personnes et des assurances IARD respectivement. Ces institutions sont essentielles pour que les consommateurs et les étrangers continuent de faire confiance au système financier canadien.

Dans le cours de cette étude, des questions ont été soulevées au sujet du système d'assurance utilisé par les institutions financières canadiennes. Est-il suffisant? Peut-on l'améliorer?

En décembre 1985, le Comité sénatorial des banques et du commerce publiait le rapport intitulé "L'assurance-dépôts". Des recommandations ont été formulées dans toute une gamme de secteurs - comme, par exemple, la recommandation approuvée par le gouvernement au sujet du pouvoir d'établir des normes d'admission et d'exploitation pour les sociétés d'assurances - mais la Société d'assurance-dépôts du Canada n'a pas changé dans l'ensemble. Étant donné les graves problèmes qui sont survenus aux États-Unis dans le domaine de l'assurance-dépôts, il est important de s'assurer que le système canadien continue à fonctionner d'une manière fiable et responsable.

4. Le Comité recommande d'entreprendre lui-même une étude approfondie sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes et la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD. Il faudrait examiner la structure, les pouvoirs et les modes de fonctionnement de ces sociétés, afin de formuler des recommandations qui permettront au gouvernement d'améliorer les fondements du système financier canadien.

Pari Passu Debt

While Bill C-28 would not prevent an insurance company from issuing non-subordinated debt, i.e., debt that would rank equally with policyholder liabilities in the event of the liquidation of an insurance company, the Winding-Up Act prevents this. The latter ranks the claims of policyholders above all other debt of insurance companies. Banks are able to issue *pari passu* debt; trust companies can issue certificates of deposit which the market treats as debt and prices accordingly. Insurance companies face a competitive disadvantage in the marketplace because of this situation.

One concern voiced concerning *pari passu* and insurance companies is capital adequacy to satisfy obligations in the case of liquidation. The banks and trust companies have the Canada Deposit Insurance Corporation. The recent establishment of the Canadian Life and Health Insurance Corporation (CompCorp), in which membership will be legally required under the Insurance Companies Act, now guarantees payment of benefits to policyholders in the event of a liquidation.

5. After its study of deposit insurance and policyholder insurance, the Committee will consider recommending a change in the winding-Up Act to remove the absolute priority of policyholders over all other debt. Change should only come however, after it has been made clear that policyholders will retain their current level of protection.

Client Information

One issue of considerable concern to the Committee is the protection of privacy and the transmission of confidential client information among financial institutions. This has become a global concern. The Committee is of the view that the interests of the consumer must have unquestioned priority.

The OECD has established guidelines on the protection of privacy and transborder flows of information. Some European jurisdictions have used

Titres pari passu

Le projet de loi C-28 n'empêcherait pas une société d'assurances d'émettre des titres non subordonnés, c'est-à-dire des titres qui seraient d'un rang égal aux créances des souscripteurs en cas de liquidation, mais la Loi sur les liquidations l'interdit. En vertu de celle-ci, les réclamations des souscripteurs ont préséance sur tous les autres éléments de passif des sociétés d'assurances. Les banques peuvent émettre des titres *pari passu*; les sociétés de fiducie peuvent émettre des certificats de dépôt que le marché considère comme des titres de créance et dont le prix est fixé en conséquence. À cause de cette situation, les sociétés d'assurances sont désavantagées par rapport à la concurrence.

L'une des préoccupations exprimées à l'égard des titres *pari passu* et des sociétés d'assurances concerne la suffisance du capital pour faire face aux obligations dans l'éventualité d'une liquidation. Les banques et les sociétés de fiducie disposent de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Avec l'établissement récent de la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes, à laquelle l'adhésion sera obligatoire en vertu de la Loi sur les sociétés d'assurances, les souscripteurs sont maintenant assurés d'être payés en cas de liquidation.

5. À la suite de son étude sur l'assurance-dépôt et sur l'assurance des souscripteurs, le Comité entend recommander que le gouvernement envisage la modification de la Loi sur les liquidations afin d'éliminer la priorité absolue des souscripteurs par rapport aux autres créanciers. Le changement ne doit intervenir, cependant, qu'après qu'il soit bien entendu que les souscripteurs retiendront leur niveau actuel de protection.

Renseignements sur les clients

L'une des grandes préoccupations du Comité est la protection de la vie privée, menacée par l'échange de renseignements confidentiels sur les clients, d'une institution financière à l'autre. Il s'agit d'ailleurs d'un sujet d'inquiétude dans le monde entier. Le Comité est d'avis qu'il faut se préoccuper avant tout de défendre les intérêts des consommateurs.

L'OCDE a établi des lignes directrices sur la protection de la vie privée et les échanges internationaux de renseignements. En outre,

regulation to tightly control the transfer of confidential consumer information among financial institutions.

In his most recent annual report the federal Privacy Commissioner has stated:

"... the Commissioner considers action on (a recommendation that Parliament amend the Privacy Act to require federally-regulated private sector firms to develop, file and implement privacy codes based on the internationally accepted principles established in the OECD guidelines) is urgent. Not only do Canadians deserve this much privacy protection but, without it, Canadian firms risk labouring under a significant competitive disadvantage in their post-1992 dealings with Europe."

Although the various industry associations have adopted voluntary codes of conduct to be followed by their members, the government has not expressed any views on these codes nor on what it would like to see in this area. The legislation provides little guidance. Section 444 of C-4, section 459 of C-19 and section 490 of C-28 state:

The Governor in Council may make regulations governing the use by a [company (C-4 and C-28)] [bank (C-19)] of any information supplied to the [company] [bank] by its customers.

There is no statement of intent to guide the making of such regulations. Many questions come to mind.

6. Given the intent of the legislation, the Committee urges the Department of Finance and the Superintendent of Financial Institutions to establish those regulations that will be needed to ensure that the goals of the legislation concerning the separation of insurance and banking are met

certaines administrations européennes ont passé des règlements stricts pour limiter l'échange de renseignements confidentiels sur les consommateurs entre les institutions financières.

Dans son dernier rapport annuel, le Commissaire fédéral à la protection de la vie privée affirme notamment :

"il s'ensuit que, pour le Commissaire, la mise en oeuvre de (la recommandation visant à ce que le Parlement modifie la Loi sur la protection de la vie privée, par la réglementation des entreprises privées, afin qu'elles développent et mettent en oeuvre des codes concernant la protection de la vie privée fondés sur des principes reconnus internationalement et établis selon les lignes directrices de l'OCDE) est urgente, car non seulement les Canadiens méritent-ils de bénéficier de toute cette protection de leur vie privée, mais encore les entreprises canadiennes risquent-elles d'être sérieusement désavantagées lorsqu'elles voudront continuer après 1992 à traiter avec des firmes de l'Europe."

Bien que les différentes associations de l'industrie aient adopté volontairement des codes de conduite à l'intention de leurs membres, le gouvernement n'a pas exprimé son point de vue sur ces codes, pas plus qu'il n'a indiqué les mesures qu'il faudrait prendre dans ce secteur. Les mesures législatives proposées nous sont de peu de secours à cet égard. L'article 444 du projet de loi C-4, l'article 459 du projet de loi C-19 et l'article 490 du projet de loi C-28 énoncent :

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, régir l'utilisation par [la société (C-4 et C-28)] [la banque (C-19)] des renseignements obtenus de ses clients.

Il n'y a aucune déclaration d'intention permettant de guider la rédaction des règlements afférents. De nombreuses questions nous viennent à l'esprit.

6. Compte tenu de l'intention de la législation, le Comité exhorte le ministère des Finances et le surintendant des institutions financières à établir les règlements nécessaires pour atteindre les objectifs de la législation concernant la séparation des opérations des compagnies d'assurances et des

specifically to prevent the transmission of client information from banks and trust companies to insurance companies. The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce intends to undertake a study early in the new year to clarify the regulatory issues related to confidentiality of client information.

7. The Committee recommends that it undertakes a study early in the new year to examine and clarify the policy issues related to the confidentiality of consumer information.

Federal-Provincial Harmonization

The issue of federal-provincial harmonization has been addressed by the Committee before. The issue was raised again at the public hearings. It is an issue which runs the risk of not being taken seriously because it has been raised so often - but this should not happen. The plea of the Trust Companies' Association makes the point simply and directly.

"The right to regulate financial services outside the domain of "banking" continues to be claimed by both the federal and provincial governments. As you are aware, non-bank institutions are faced with multiple, duplicative, and sometimes conflicting regulatory regimes. The lack of simple harmonisation of the regulatory regimes means that trust and loan companies, in particular, will continue to bear a substantially heavier and more costly regulatory burden than will the institutions with which we compete, namely the banks.

.....
For the trust industry therefore, the first, foremost and most important step which is left to be achieved in this round of reform is harmonisation or some form of designated jurisdiction scheme which will allow companies to operate under one set of rules with one supervisory agency."

This is a serious problem - one which was discussed by the Committee in its 1986 report, "Towards A More Competitive Financial Environment" and reiterated in its 1990 report "Canada 1992, Toward a National Market in Financial Services". The Committee recommended in the 1986 report - that the

banques, afin d'empêcher spécifiquement la transmission de renseignements sur les clients entre les banques et les sociétés de fiducie d'une part, et les sociétés d'assurances d'autre-part. Le Comité sénatorial des banques et du commerce a l'intention d'entreprendre une étude au début de la prochaine année, afin de clarifier les questions réglementaires liées à la confidentialité des renseignements sur les clients.

7. Le Comité recommande qu'il entreprenne lui-même une étude au début de l'année prochaine afin d'examiner et de clarifier la question des renseignements confidentiels concernant les consommateurs.

L'harmonisation fédérale-provinciale

Le Comité a déjà examiné le problème de l'harmonisation fédérale-provinciale. Cette question a été mentionnée de nouveau lors des audiences publiques et elle risque de n'être pas prise au sérieux vu le nombre de fois qu'elle est soulevée. Mais il ne faudrait pas que ce soit le cas. Lors de son témoignage, l'Association des compagnies de fiducie du Canada a résumé le problème d'une manière simple et directe.

"Les gouvernements fédéral et provinciaux continuent de vouloir réglementer les services financiers autres que les activités "bancaires". Comme vous le savez, les institutions non bancaires sont aux prises avec des régimes multiples qui se recoupent et parfois se contredisent. En l'absence d'une simple harmonisation, les sociétés de fiducie et de prêt, en particulier, devront continuer de composer avec un fardeau plus lourd et plus coûteux, en matière de réglementation, que les institutions avec lesquelles elles sont en concurrence, nommément les banques.

.....
Par conséquent, pour l'industrie de la fiducie, l'élément le plus important et le plus urgent de cette série de réformes est l'harmonisation, ou une forme quelconque de régime de juridictions désignées qui permettrait aux sociétés d'être assujetties à un seul ensemble de règles et à un seul organisme de supervision."

Il s'agit là d'un problème sérieux que le Comité avait déjà souligné dans son rapport de 1986, "Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier" et qu'il a rappelé dans son rapport de 1990, "Canada 1992 - Vers un marché national des services financiers". En 1986, le Comité

federal government take the initiative to establish, with the provincial governments, a Permanent Committee of Ministers Responsible for Financial Institutions. (Recommendation 80) This body would be responsible for achieving policy harmonization. In the 1990 report the Committee observed that:

"If Europeans can harmonize across national boundaries, then Canadians can surely harmonize across provincial boundaries." (Recommendations and Observations 53).

Further, the report also called for:

- . a new consensus on key standards and principles
- . a federal-provincial accord on regulation
- . acceptance of the designated jurisdiction concept. (Recommendations and Observations 54)

8. The Committee wishes to reaffirm strongly its call for real progress on federal-provincial harmonisation.

Transition

When these bills become law, there are certain decisions that will have to be made by the financial institutions. For example, sections 70 and 71 of Bill C-28 require that certain decisions be made by insurance companies concerning entries into "stated capital accounts".

9. The Committee recommends that the government provide for a period of transition to allow the financial institutions to accomplish the specific directives that are to be met after the laws are proclaimed.

Some concern was expressed during the hearings about the concept of "well-being" and the difficulties auditors may have in reporting on this attribute of a financial institution.

10. The Committee agrees that this is a difficult concept. It wishes however to draw a parallel with the term "public interest". Many professions,

recommandait que le gouvernement fédéral prenne l'initiative d'établir, en collaboration avec ses homologues provinciaux, un comité permanent des ministres responsables des institutions financières (Recommandation 80). Ce comité aurait été chargé de l'harmonisation des politiques. Dans son rapport de 1990, le Comité faisait remarquer :

"Si les Européens peuvent atteindre une harmonisation au-delà de leurs frontières nationales, les Canadiens peuvent sûrement en faire autant face à leurs frontières provinciales." (Recommandations et observations, n° 53)

Le Comité proposait en outre :

- . un nouveau consensus sur les normes et principes essentiels;
- . un accord fédéral-provincial sur la réglementation;
- . l'acceptation du concept de juridiction désignée. (Recommandations et observations, n° 54)

8. Le Comité souhaite réaffirmer fermement qu'il veut voir des progrès réels se réaliser dans le domaine de l'harmonisation fédérale-provinciale.

Période de transition

Lorsque ces lois seront promulguées, les institutions financières devront prendre certaines décisions. Ainsi, les articles 70 et 71 du projet de loi C-28 exigent que certaines décisions soient prises par les sociétés d'assurances au sujet des entrées dans les "comptes capital déclaré".

9. Le Comité recommande que le gouvernement prévoit une période de transition, afin de permettre aux institutions financières de s'ajuster à certaines exigences précises de ces lois après leur proclamation.

Certaines inquiétudes ont été exprimées au cours des audiences sur le concept de "bien-être" et sur le fait que les vérificateurs pourraient avoir de la difficulté à rendre compte de cette caractéristique d'une institution financière.

10. Le Comité convient qu'il s'agit d'un concept difficile. Il souhaite toutefois établir un parallèle entre cette notion et "l'intérêt public". Un grand

administrative tribunals and institutions are charged with the responsibility of acting in the public interest - the CRTC and the National Energy Board, for example. The Committee views auditors as responsible professionals who are called upon to provide information that is critical to public confidence in the financial system. The Committee is confident that the auditing profession will deal with the concept of "well-being" in the same professional way in which it deals with financial statements.

nombre de professions, de tribunaux administratifs et d'institutions sont chargés d'agir dans l'intérêt public. Le CRTC et l'Office national de l'énergie en constituent des exemples. Le Comité considère les vérificateurs comme des professionnels responsables qui doivent fournir des renseignements essentiels pour que le public fasse confiance au système financier. Le Comité est sûr que les vérificateurs étudieront ce concept de "bien-être" avec autant de professionnalisme qu'ils étudient les états financiers.

Chapter II

Suggested Amendments

The Senate Committee Standing on Banking, Trade and Commerce was able during its pre-study to obtain the views of a variety of groups with a stake in the current reform of our financial institutions. These groups came before the Committee to express their concerns about the four bills involved. For the most part they had already participated in hearings held by the Commons Finance Committee, where they had made a number of suggestions, some of which were adopted. At the Senate level they came to reiterate what they considered essential points.

Having heard the witnesses, the Committee is now in a position to suggest amendments to Bills C-4, C-19, C-18 and C-34.

It should be noted at the start that the bill for which the most amendments have been proposed is Bill C-28, respecting insurance companies and fraternal benefit societies. Only a handful of amendments have been made to the other three bills.

Overall the proposed reform of the legislation governing financial institutions should lead to greater competition through the larger range of services that the institutions will be able to offer, greater protection for depositors and insurees, more acute competition among institutions on both the domestic and foreign markets, and negotiations with the provinces on harmonizing the regulations.

Bill C-28, An Act respecting insurance companies and fraternal benefit societies

The aim of Bill C-28 is to help complete the reform process that has been under way since 1985. More specifically, the Bill updates the provisions governing the way insurance companies do business, so that they reflect the modern vision of company law. Expanding the field of activities open to insurance companies is also part of the Bill's aim, as is the imposition of stricter rules governing non-arm's-length transactions and the requirement that at least 35% of the voting stock in the bigger companies be

Chapitre II

Amendements proposés.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, a pu, lors de sa pré-étude, recueillir le point de vue de divers organismes concernés par la réforme des institutions financières. Ces organismes sont venus exprimer leurs préoccupations à propos des quatre projets de loi en cause. Ils avaient, pour la plupart, participé aux audiences du Comité des finances de la Chambre des communes et certaines de leurs suggestions y avaient été retenues. Au Sénat, ces organismes ont réitéré des demandes qu'ils jugent majeures.

Ayant pris bonne note de leurs témoignages, le Comité est maintenant en mesure de suggérer des amendements aux projets de loi C-4, C-19, C-28 et C-34.

Mentionnons d'abord que le projet de loi C-28, concernant les sociétés d'assurances et les sociétés de secours mutuels, comporte le plus grand nombre de modifications. Les autres projets n'en comptent que quelques unes.

Dans l'ensemble, les propositions de réforme législative visent à stimuler la concurrence en élargissant l'éventail des services offerts par les institutions financières, à fournir une meilleure protection aux déposants et aux assurés, à accroître la capacité concurrentielle des établissements sur les marchés intérieur et extérieur, et à susciter la concertation avec les provinces pour harmoniser la réglementation au pays.

Le projet de loi C-28, Loi concernant les sociétés d'assurances et les sociétés de secours mutuels.

L'objectif du projet de loi C-28 est de parachever la réforme amorcée en 1985. Plus précisément, il s'agit de mettre à jour les dispositions législatives sur la régie des sociétés d'assurances, afin qu'elles correspondent à une conception plus moderne des entreprises. L'élargissement du champs d'activité commerciale ouvert aux sociétés d'assurances est un autre aspect de la législation, de même que des règles plus strictes pour contrôler les transactions avec apparentés, ainsi que l'exigence qu'au moins

traded and held by the general public.

In essence the amendments suggested by the Committee are of a technical nature and do not change the intent of the proposed reforms. However, some of the Bill's provisions could, at least in the opinion of some of the groups that appeared before the Committee, be interpreted in a variety of ways, which could cause confusion: for this reason it is important that they be amended before the Bill becomes law.

Part VI - Corporate Governance

i - Shareholders and Policyholders

The Committee is suggesting three amendments regarding corporate governance by shareholders and policyholders. They concern the "record date" and the conditions required for a right to vote.

The Bill refers to a record date. The thrust of the first amendment is the way in which this date is set. As noted in clause 142 of the Bill, the directors may set a record date for the determination of the shareholders who are entitled to dividends, the shareholders or policyholders who are entitled to participate in a liquidation distribution, and the shareholders and policyholders who may receive payment of a policy dividend or bonus. The record date may affect the relative share distributed. Because these dates are set on a three-year basis, the resulting cycle may be more or less advantageous (given the relative financial position during this period) for shareholders or policyholders, depending on the good will of the directors.

Record dates should not be set by the directors when the matter at issue is the establishment of contractual rights regarding the distribution of earnings. The Committee therefore proposes:

1. That clause 142(1)(c) of Bill C-28 be amended by the insertion of a comma after the word "meeting", and the addition, after the word "bonus", of the words "and all other rights arising from the policy, other than the right to vote".

The other two amendments proposed by the Committee relate to voting rights. Policyholders' voting rights are defined in greater detail in the existing legislation than in Bill C-28. the Bill defines

35% des actions votantes des grandes sociétés soient transigées et détenues par le public.

Pour l'essentiel, les modifications avancées par le Comité sont de nature technique et ne changent pas l'intention des propositions de réforme. Par contre, selon les organismes, certaines pourraient prêter à confusion au niveau de l'interprétation. C'est pourquoi il importe de les intégrer au projet de loi qui sera adopté.

Partie VI - Administration de la société:

i- Actionnaires et souscripteurs

Le Comité propose trois amendements au sujet de l'administration de la société par les actionnaires et les souscripteurs. Ils concernent la date d'inscription ou "de référence", ainsi que certaines clarifications sur les conditions au droit de vote.

La loi traite, en premier lieu, de la date d'inscription. Le premier amendement proposé est sur la façon de fixer la date. L'article 142 du projet de loi C-28 mentionne que le conseil d'administration peut fixer d'avance la date ultime d'inscription pour le droit à des dividendes, au partage d'une liquidation ou au paiement d'une participation ou d'un boni. Le choix d'une date peut changer le poids relatif des parts attribuées. Et comme elles sont fixées pour trois ans, ces dates déterminent des cycles plus ou moins avantageux (selon la position financière de chacun durant cette période) dans lesquels actionnaires et souscripteurs sont entraînés au gré du conseil d'administration.

Ces dates de référence ne devraient pas relever du conseil d'administration quand il s'agit d'établir des droits contractuels pour le partage des bénéfices. En conséquence, le Comité propose:

1. Qu'on modifie l'alinéa 142(1)c) du projet de loi C-28 en insérant une virgule après le mot "voter", en supprimant la conjonction "et" et en ajoutant après le mot "boni", les mots "et tous les autres droits découlant de la police, sauf le droit de vote."

Les deux autres amendements proposés par le Comité sont relatifs au droit de vote. La loi actuelle définit le droit de vote des détenteurs de police plus précisément que dans le projet de loi C-28. Celui-ci

a number of ways that a vote can be cast, but neglects to be precise about the right to vote in itself. As a result, there is a risk that the legislation may take precedence over the contractual bond that establishes the right to vote. To prevent any confusion, the Committee proposes:

2. That Bill C-28, {clause 153} be amended by the insertion of a provision explicitly stating that anyone who holds a policy from a life insurance company, or a dividend-earning life insurance policy that does not require the payment of premiums, has the right to attend meetings of policyholders or of shareholders and policyholders, and to vote.

The third amendment would affect clause 164 of the Bill, which deals with the obligation to inform the policyholder of his right to attend and vote at meetings and to provide for proxies. Under this clause the policyholder must be sent a form that he can return stating whether he wishes to receive notices of meetings over the next three years. The clause requires solicitation every three years, but unless the policyholder requests notification in writing, there is no obligation to send him notices of meetings. The costs of such solicitations are another factor in informing only those who have expressed the wish to receive notices. The three-year cycle could cause problems for some companies and affect the rate of attendance at the meetings. The Committee therefore proposes:

3. That clause 164 of Bill C-28 be amended by the insertion, after the word "company" in the fifth line of the clause, of the words "or, in the case of policies already issued, in the 15 months that follow the coming into force of this section," in order to extend the application of clause 164 and clause 143(1)(b) to policyholders who have the right to vote at the time this Bill comes into force.

ii - Structural modifications

Two amendments are being proposed in this respect, one regarding mutualization and the other demutualization. The aim is to clarify certain terms.

Bill C-28 contains an entire section on mutualization but its application is not clearly defined. The legislation suggests that there must be provisions governing mutualization but the way the provisions

ne précise que le nombre de voix permis pour voter mais ne dit rien sur le droit de vote lui-même. Cette lacune pourrait laisser la loi prévaloir sur le lien contractuel qui établit le droit de vote. Pour éviter toute confusion, le Comité propose:

2. Qu'au projet de loi C-28, {article 153} on ajoute une disposition prévoyant pour les sociétés d'assurance-vie, que tout souscripteur ou détenteur d'une police à participation sans paiement de primes, a droit de participation et de vote à l'assemblée des souscripteurs ou des actionnaires et souscripteurs.

Le troisième amendement, qui vise l'article 164, porte sur l'obligation d'informer le souscripteur de son droit d'assister et de voter aux assemblées, ainsi que de donner des procurations. En vertu de cet article, le souscripteur reçoit un formulaire où il peut indiquer s'il veut recevoir ou non les convocations pour chaque assemblée durant la période désignée de trois ans. Cette disposition impose l'obligation d'informer les souscripteurs tous les trois ans, mais les avis de convocation aux assemblées ne sont pas obligatoires à moins que les souscripteurs ne les réclament expressément par écrit. Les dépenses que représentent ces opérations expliquent que les convocations aux assemblées s'adressent seulement à ceux qui le demandent vraiment. Le cycle de trois ans peut causer des problèmes à certaines compagnies et influencer la participation aux assemblées. Le Comité propose donc:

3. Qu'on modifie l'article 164 du projet de loi C-28 en ajoutant à la quatrième ligne, après le mot "souscripteurs", les mots "ou, dans le cas des polices déjà émises, dans les 15 mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent article", afin d'étendre l'application de l'article 164 et de l'alinéa 143(1)(b) aux souscripteurs ayant droit de vote à l'entrée en vigueur de la Loi sur les sociétés d'assurances.

ii- Modifications de structure

Deux amendements sont proposés ici: l'un sur la mutualisation, l'autre sur la démutualisation. Il s'agit encore là de clarifier certains termes.

Un chapitre entier du projet de loi C-28 porte sur la mutualisation mais on ne précise pas la façon d'y arriver. De fait, le texte laisse entendre qu'il faut établir des dispositions pour la transformation en

would be acted on is not spelled out. The Committee therefore proposes:

4. That clause 234(b) of Bill C-28 be amended to provide that Division X of Part VI, permitting a mutual company to acquire non-offered shares (up to 10 per cent of any category), be applied as follows:

- *mutatis mutandis*, as though the corporation were the offeror and each of the holders of non-offered shares an offeree, these two terms to be understood as defined in section 307(1), on condition that the corporation send interested parties an offeror's notice, in accordance with section 309(1), within the time limit set down in the mutualization proposal.

The Committee further suggests:

5. That the use in clause 237 of Bill C-28 of the term "mutual reorganization or demutualization" should allow the Minister and the industry greater flexibility vis-à-vis the proposed changes in the industry.

iii - Actuaries

With respect to actuaries, the Committee is proposing an amendment of a technical nature, which would simply make the English and French versions of clause 369(1) correspond:

6. That the French version of Bill C-28 be amended by the substitution, in the fourth line [of clause 369(1)] of the words "dont il a pris connaissance" for the words "portée à son attention".

iv - Legal recourse

A further amendment concerns actuaries' privilege of immunity from legal action. It is designed essentially to protect actuaries against civil suits arising from their work.

At issue is the question of whether the privilege that auditors and actuaries now enjoy is sufficient, given the risks involved. It can be argued that an actuary working under Parliament's orders who is the object of a civil suit arising from his work should not, in addition to having to defend his career, face the loss

mutuelle, sans donner plus de précisions. En conséquence, le Comité propose:

4. Que l'on modifie l'alinéa 234b) du projet de loi C-28 de telle sorte que l'application du chapitre X de la partie VI, qui permet à la société mutuelle d'acquérir les actions non offertes (jusqu'à concurrence de 10 p.100 de n'importe quelle catégorie), se fasse de la façon suivante :

- avec les adaptations nécessaires, comme si la société était la "pollicitante" et chacun des détenteurs des actions non offertes, un "pollicité", ces deux termes étant pris au sens du paragraphe 307(1), à condition que la société envoie aux intéressés un avis de pollicitant conformément au paragraphe 309(1), dans le délai prévu dans la proposition de mutualisation.

Le Comité propose aussi:

5. Qu'à l'article 237 du projet de loi C-28, on ajoute le terme réorganisation mutuelle ou démutualisation, pour accorder plus de flexibilité au ministre et à l'industrie en ce qui concerne les changements proposés dans le secteur.

iii- Les actuaires

Au sujet des actuaires, l'amendement que propose le Comité est de nature technique. Il ne vise, de fait, qu'à faire concorder les versions anglaise et française du paragraphe 369 (1) du projet de loi.

6. Qu'on modifie la version française de l'article 369(1) du projet de loi C-28, en remplaçant à la quatrième ligne les mots "dont il a pris connaissance" par "portée à son attention".

iv- Recours judiciaires

Un autre amendement concerne cette fois l'immunité des actuaires. Il vise à protéger les actuaires contre d'éventuelles poursuites au civil à la suite de leur travail.

La question est de savoir si les privilèges dont bénéficient déjà le vérificateur et l'actuaire sont suffisants compte tenu des risques reliés à leur tâche. Il est concevable qu'un actuaire travaillant sous les ordres du Parlement et qui est poursuivi au civil à cause de ce

of personal assets because of the costs of such a suit. The Committee therefore proposed:

7. That clause 370 be re-numbered 370(1) and that new provisions be added as follows:

(2) an appointed actuary or former appointed actuary who in good faith makes an oral or written statement or report under section 363 or subsections 369(2) and 369(3) shall not be liable in any civil action arising therefrom.

Part VIII - Business and Powers

Five amendments are proposed under this Part. The first two deal with business in general, and more particularly with the additional powers in the area of information services and insurance subsidiaries (clause 441(1)(d)) and insurance brokerage (clause 441(1)(h)).

In the area of the provision of information services by insurance companies to their subsidiaries (clause 441), section 10 of the existing Act sets out the following provisions with respect to life insurance companies:

"(1) ... with the consent of the Minister, carry on any business that is reasonably ancillary to the business of insurance transacted by the company" and

"(2) ... provide administrative, advisory and management services" to its subsidiaries.

Based on 10(2), some life insurance companies have been providing information to their subsidiaries for many years.

The current Bank Act extends relatively broader powers to the banks and has grandfathered these activities in Bill C-19, the new Bank Act.

The draft of C-28 initially submitted to the Commons Finance Committee would have allowed life insurers to continue providing information services to their subsidiaries, but:

travail ne devrait pas, en plus de défendre sa carrière, encourir des frais judiciaires. Par conséquent, le Comité propose:

7. Qu'on transforme l'article 370 en paragraphe 370(1) et qu'on ajoute le paragraphe suivant en 370(2):

(2) un actuaire désigné ou un ancien actuaire désigné, en vertu de l'article 363 ou des paragraphes 369(2) et 369(3) ne devrait être passible d'aucune action civile résultant d'un état ou d'un rapport oral ou écrit effectué de bonne foi.

Partie - VIII Activités et pouvoirs:

Cette partie comprend cinq amendements. Les deux premiers portent sur les activités générales, plus particulièrement les pouvoirs supplémentaires en information et les filiales d'assurances - article 441(1)d) - et sur la possibilité d'effectuer du courtage d'assurance - article 441(1)h).

Au sujet des services d'information par des sociétés d'assurance à leurs filiales (art. 441), la loi actuelle renferme les dispositions suivantes (article 10) à l'égard des sociétés d'assurance-vie :

(1) "Le ministre peut autoriser les compagnies à pratiquer, outre leurs opérations d'assurance, toute opération raisonnablement accessoire, et

(2) Les compagnies peuvent rendre des services en matière de gestion ou des services d'ordre administratif ou consultatif [...] à leurs filiales.

Sur la foi du paragraphe (2), certaines sociétés d'assurance fournissent des services d'information à leurs filiales depuis de nombreuses années.

Or, l'actuelle Loi sur les banques accorde des pouvoirs relativement plus étendus à celles-ci, et le projet de loi C-19, nouveau texte de loi sur les banques, maintient les avantages acquis.

L'ébauche du projet de loi C-28, qui avait d'abord été soumise au Comité des finances de la Chambre des communes, permettait aux assureurs-vie de continuer à fournir des services d'information à leurs filiales, mais :

(1) clause 441(1)(d), which would have enabled life insurers to "engage in such (activities in which an information services corporation ... may engage) as the company was engaged in prior to the coming into force of this Part" was deleted because it was redundant to the more general clause 441(1)(h) and then

(2) the more general clause 441(1)(h), which would have allowed life insurance companies to "with the consent of the Minister ... carry on ... activities that are ancillary to the business of the company" was changed so that the activities must be ancillary to the business of insurance. It was felt that the original wording might permit insurers to engage in deposit-taking activities. These changes may create significant problems for life insurers in the provision of information services to their subsidiaries.

The proposed amendment is:

8. Reinsert paragraph (d) of clause 441(1) in the following form:

(d) in Canada, engage in the activities in which an information services corporation within the meaning of subsection 491(1) may engage, but solely in respect of its subsidiaries.

Clause 441(1)(h) of Bill C-28 gives insurance companies, with the Minister's consent, the power to "provide ... services respecting ... insurance brokerage". The brokers contend that they offer independent advice regarding insurance contracts. The new power extended to insurance companies is not compatible with this independence.

Proposed amendment:

9. Eliminate "insurance brokerage" from clause 441(1)(h) of Bill C-28.

Another provision in Part VIII of the Bill deals with participating policies. Two amendments are being suggested here, one dealing with the type of account required for payment to shareholders, the other with elimination of the \$2 million ceiling on one of the factors in the formula for calculating the amount of transfers to segregated fund accounts.

The correction of references to the "stated capital account" (clause 461) is a technical point. The clause

(1) l'alinéa 441(1)(d), qui aurait autorisé les assureurs-vie à exercer les mêmes activités (comme des services d'information) qu'avant l'entrée en vigueur de la partie en question, a été supprimé parce qu'il faisait double emploi avec l'alinéa 441(1)(h), plus général, et

(2) l'alinéa 441(1)(h), qui aurait permis aux sociétés d'assurance-vie, avec l'autorisation du ministre, d'exercer des activités liées aux affaires de la société, a été modifié de telle sorte que ces activités doivent maintenant se rapporter au commerce de l'assurance. On a estimé, en effet, que le libellé initial aurait pu permettre aux assureurs d'exercer des activités de dépôt. Ces modifications pourraient créer de sérieuses difficultés aux assureurs-vie lorsqu'ils voudraient fournir des services d'information à leurs filiales.

L'amendement proposé est le suivant:

8. Reformuler l'alinéa (d) du paragraphe 441(1) comme suit :

(d) exercer au Canada les activités qu'une société d'information visée au paragraphe 491(1) peut exercer, mais uniquement à l'égard de ses filiales.

Dans le projet de loi C-28, l'alinéa 441(1)(h) donne aux sociétés d'assurances, avec l'autorisation du ministre, le pouvoir d'"offrir des services en matière [...] de courtage d'assurances". Les courtiers estiment qu'ils offrent des conseils en toute indépendance à l'égard de contrats d'assurances. Le nouveau pouvoir consenti aux sociétés d'assurances n'est pas compatible avec cette indépendance.

Le Comité propose la modification suivante :

9. Éliminer le "courtage d'assurances" de l'alinéa 441(1)(h) du projet de loi C-28.

Un autre chapitre de la partie VIII du projet de loi concerne les polices à participation. Deux amendements y sont proposés. L'un porte sur un type de compte prévu pour le versement aux actionnaires; l'autre vise l'élimination du plafond de 2 millions de dollars pour l'une des composantes de la formule qui permet de calculer le montant du virement à une caisse séparée.

La correction des mentions relatives au "compte capital déclaré" (article 461) constitue un point

deals with the transfers of participating account profits to shareholders. The specific account identified as the one to which the funds are to be transferred is the "stated capital account". This will create technical problems for insurance companies that may wish to do other things with the transferred funds. This removes flexibility from their decision-making.

Amendment proposed to Bill C-28:

10. Change "stated capital account" to "shareholders' account" in clause 461 of Bill C-28.

Let us now look at the \$2 million ceiling on transfers from participating accounts to segregated fund accounts. Normally, insurance companies establish new segregated funds for product development. By transferring seed capital to these funds and then assigning to them the revenues and costs associated with a new product, the company can more easily monitor development of the new product.

Proposed amendment to Bill C-28:

11. Eliminate the two million dollar ceiling in clause 463(2).

The last amendment suggested for this Part of the Bill involves the addition of a clause under the heading "Miscellaneous". It would be a new clause 489, setting out requirements for the use of language comprehensible to the layman in documents and forms used by insurance companies.

When customers have access to more complete and comprehensible information, they are likely to make more enlightened choices. This is already a current practice in Quebec. Alberta is prepared to go even further with its Financial Consumers Act which has a provision to deal with plain language. This provision has yet to be proclaimed to allow the affected parties to make adjustments.

The Committee is of the opinion that this is an important measure, and it therefore proposes that a new clause be included that would read as follows:

12. (1) A company must use plain language in all information and documents supplied to its customers, including, but not limited to, contracts and policy, loan and mortgage applications.

technique. Cet article porte sur le transfert aux actionnaires des profits d'un compte de participation. Le compte de capital déclaré est précisément celui dans lequel les fonds doivent être versés. Il en résultera des problèmes techniques pour les sociétés d'assurance qui voudront consacrer à d'autres usages les fonds en question. Elles auront par conséquent moins de marge de manoeuvre pour leurs prises de décisions.

Le Comité propose la modification suivante :

10. À l'article 461 du projet de loi C-28, remplacer le "compte capital déclaré" par le "compte des actionnaires".

Au sujet du plafond de 2 millions de dollars, disons au départ que les sociétés d'assurances ont l'habitude de constituer un compte séparé pour le développement de nouveaux produits. En transférant du capital d'amorçage dans ce compte, puis en y comptabilisant les revenus et pertes du nouveau produit, elles sont mieux en mesure d'en suivre l'évolution.

Le Comité propose la modification suivante au projet de loi C-28 :

11. Éliminer le plafond de 2 millions de dollars au paragraphe 463(2).

Enfin, le dernier amendement proposé au projet de loi C-28 est l'ajout d'un article qui pourrait se trouver sous la rubrique "Divers". Il s'agit d'un nouvel article 489 qui porte sur la clarté des documents et formulaires que les institutions financières fournissent à leurs clientèles.

Une meilleure information ne peut que favoriser de meilleures décisions. Cette exigence de clarté constitue une pratique courante au Québec. L'Alberta semble vouloir aller plus loin avec sa nouvelle loi "Financial Consumers Act", qui comprend un article traitant du langage usuel. Cet article devrait être proclamé incessamment, permettant ainsi aux agents concernés de s'adapter.

Le Comité est d'avis qu'il s'agit là d'une mesure importante. Il propose donc d'ajouter le nouvel article suivant:

12. (1) Une compagnie doit utiliser un langage clair dans tout document ou information destinés à sa clientèle, y compris les contrats et les formulaires d'emprunt et d'hypothèque.

(2) Proof that reasonable efforts have been made by the company to comply and maintain compliance with subsection (1) is a complete defence

- (a) in a prosecution under subsection (1), or
- (b) in a dispute about whether subsection (1) has been complied with.
- (3) Subsection (1) does not apply to words or forms of documents that are required by law.

In the case of Bill C-28, a new clause 489 would be required. Bill C-4 would require a corresponding new clause 443, C-19 a corresponding new clause 458 and C-34 a corresponding new clause.

Bill C-19, An Act respecting Banks and Banking
Bill C-4, Trust and Loan Companies Act
Bill C-34, Cooperative Credit Associations Act

Bill C-19, as it stands, should open the way to freer penetration of traditional markets in the banking, insurance and trust sectors. The three issues that gave the financial pillars the greatest concern related to ownership, powers and federal-provincial harmonization, though by the time the legislation reached the Senate Committee only a few points remained. The Committee is proposing amendments to two Parts of Bill 19: that dealing with auditors and that dealing with business and powers.

Since the amendments also concern the proposed trust companies and cooperatives legislation, they have been integrated into this portion of the text.

Part VI - Corporate Governance (C-19)

The Committee considers that it would be preferable to maintain the provisions of the draft Bill. As originally tabled, the Bill did not change the number of auditors required: clauses 314 and 315 required the shareholders to appoint two auditors at each annual meeting.

(2) Prouver que la compagnie a fait des efforts raisonnables pour se conformer ou de respecter le paragraphe (1), est une défense suffisante

- a) lorsqu'il y a poursuite en vertu du paragraphe (1), ou
- b) lorsqu'il y a litige sur la conformité au paragraphe (1).
- (3) le paragraphe (1) ne s'applique pas à la terminologie exigée par la loi.

Pour le projet C-28, il pourrait s'agir d'un nouvel article 489, de la même façon, pourrait s'ajouter au projet de loi C-4 un nouvel article 443, au projet de loi C-19 un nouvel article 458; et au projet de loi C-34 un article correspondant.

Projet de loi C-19, Loi sur les banques et les opérations bancaires.
Projet de loi C-4, Loi sur les sociétés de fiducie et de prêts fédérales.
Projet de loi C-34, Loi sur les associations coopératives de crédit.

Le projet de loi C-19, tel qu'il est proposé, devrait permettre une pénétration plus libre des marchés traditionnels de la banque, des assurances et des fiducies. Les milieux financiers se sont montrés préoccupés par trois questions qui portent sur les dispositions relatives à la propriété, aux pouvoirs et à l'harmonisation des réglementations entre le fédéral et les provinces. Au niveau du Comité quelques points restent à clarifier. Les modifications portent sur deux parties du projet de loi : la partie relative aux vérificateurs, et celle qui traite des activités et pouvoirs.

Comme les quelques amendements sur les fiducies et les coopératives de crédit touchent aussi les banques, ils ont été intégrés dans cette partie du texte.

Partie - VI Administration de la banque (C-19)

Le Comité considère ici qu'il vaudrait mieux maintenir la situation antérieure au sujet du nombre de vérificateurs nécessaire. Le projet de loi, à l'origine ne changeait pas le nombre de vérificateurs requis. A cet effet, les articles 314 et 315 imposaient aux actionnaires de nommer deux vérificateurs à chaque assemblée annuelle.

Following amendments by the Commons Finance Committee, these clauses now enable the shareholders to appoint one or two accounting firms as the company's auditors.

The Senate Committee on Banking, Trade and Commerce sees no reason to reduce the number of auditors required. The practice is a long-established one and contributes significantly to consumer confidence in the major chartered banks. This provides a sound justification for the costs involved.

13. The Committee therefore suggests that the clauses in question be reformulated to require that two auditors be appointed every year, as in the initial version of the Bill. In other words, the major banks would require two auditors.

A second amendment involves the generally accepted rules governing these activities. Auditors are usually obliged to do their work under generally accepted accounting principles (known as GAAP) and generally accepted auditing standards (GAAS). The CICA manual could constitute a primary reference source for auditors, but of course it would have to be understood that other sources might also be recognized. The Committee therefore proposes:

14. That it should be established in the legislation that a reference manual such as (but not exclusively) the CICA manual be regarded as the source for generally accepted accounting principles (GAAP) and generally accepted auditing standards (GAAS).

The Committee is proposing the above amendment on the grounds that it is important to have the legal obligation to refer to a reference source; the Committee considers it equally important, however, to ensure that one source does not become the sole acceptable source.

Part VIII - Business and Powers (C-19)

Two subjects are of interest in this Part of the Bill. The first, under general business, is that of automobile leasing; the second, under miscellaneous, is the level of language used in documentation supplied to a bank's customers. Automobile leasing powers would enable the banks to rent out automobiles and to offer car loans through subsidiaries.

Or, à la suite des amendements apportés par le Comité des finances des Communes, ces articles permettraient aux actionnaires de nommer deux, ou même un seul, cabinets de comptables à titre de vérificateurs.

Le Comité sénatorial des banques et du Commerce ne voit pas la nécessité de réduire le nombre de vérificateurs requis. Il s'agit d'une situation établie depuis longtemps et qui contribue de façon significative à l'établissement et au maintien de la confiance des consommateurs à l'égard des grandes banques. Ceci justifie largement les coûts afférents.

13. Le Comité suggère donc de reformuler les articles concernés afin que deux vérificateurs soient nommés chaque année pour les grandes banques, comme le projet de loi le mentionnait à l'origine.

Une deuxième modification porte sur les règles générales établies. Pour accomplir leur tâche, les vérificateurs doivent composer avec des règles de conduite générales (PCGR, NVGR). L'utilisation du manuel de l'ICCA peut constituer une première source de référence pour les vérificateurs mais d'autres sources pourraient aussi être reconnues. Le Comité propose donc:

14. Il devrait être établi dans les statuts qu'un manuel de référence comme celui de l'ICCA est considéré (mais non exclusivement) comme la source des principes comptables généralement reconnus (PCGR) et des normes de vérification généralement reconnues (NVGR).

Le Comité propose l'amendement ci-dessus parce qu'il juge important l'obligation légale de se référer à une autorité. Mais il considère tout aussi important de s'assurer qu'il ne s'agisse pas de l'unique source reconnue.

Partie - VIII Activités et pouvoirs (C-19)

Cette partie traite de deux sujets. En premier lieu les activités générales, plus particulièrement le crédit-bail automobile. En second lieu, le niveau de langage utilisé dans la documentation fournie aux clients des banques. Le crédit-bail automobile permettrait aux banques de louer des voitures et d'accorder des prêts/automobiles par le biais de filiales.

Banks and trust companies have long wanted to acquire or establish subsidiaries in finance-related areas such as automobile leasing. In its report entitled "Canada 1991 — Toward a National Market in Financial Services", the Senate Committee on Banking recommended that banks and other financial institutions be allowed to engage in these activities through the holding company concept, i.e. through subsidiaries. Clause 417 of Bill C-19 and clause 417 of Bill C-4 explicitly forbid banks to engage in any form of personal property leasing in Canada.

Given that retail leasing, commercial fleet leasing, lease financing and the "independent" sector of the industry are all dominated by foreign firms, the Committee sees no reason why federally-regulated firms should not be allowed to provide competition for foreign companies and in so doing enhance service for Canadians.

The Committee therefore promotes to:

15. Amend clause 417 of Bill C-19 and clause 417 of Bill C-4 to allow banks and trust companies to penetrate the vehicle leasing market through a subsidiary.

Provisions on accessible language should be inserted in Bill C-19, perhaps as part of a new clause 458, for the same reasons given in the discussion of this subject under Bill C-28.

Bill C-4 was the first of the series of legislative reforms to be proposed. The only amendments the Committee wishes to propose involve leasing, identical to those proposed for the banking legislation, and the use of accessible language. No amendments are proposed to Bill C-34 with the exception of an accessible language provision.

Finally, there is an amendment affecting Petro Canada and Air Canada. The Committee proposes:

16. That the Air Canada Public Participation Act and the Petro Canada Public Participation Act be amended so that the same provisions on resident status apply to investment in these corporations as apply to investments made on behalf of Canadian

Les banques et les sociétés de fiducie souhaitent depuis longtemps acquérir ou établir des filiales dans des secteurs liés aux finances, comme la location de véhicules automobiles. Dans son rapport intitulé "Canada 1992 — Vers un marché national des services financiers", le Comité sénatorial des banques et du commerce recommande que les banques et autres institutions financières puissent exercer de telles activités par le biais de sociétés de portefeuille, c'est-à-dire des filiales. L'article 417 du projet de loi C-19 et l'article 417 du projet de loi C-4 interdisent expressément aux banques et aux sociétés de fiducie d'exercer toute activité de crédit-bail mobilier au Canada.

Des sociétés étrangères dominent le crédit-bail au détail, la location de flottes commerciales, le financement de baux financiers et le secteur "indépendant" de l'industrie. Dans ce contexte, le Comité ne voit pas pourquoi les firmes soumises à la réglementation fédérale ne devraient pas pouvoir entrer en concurrence avec ces entreprises étrangères et, partant, améliorer leurs services au profit des Canadiens.

Le Comité propose donc de :

15. Modifier l'article 417 du projet de loi C-19 et l'article 417 du projet de loi C-4 de façon à permettre aux banques et aux sociétés de fiducie de pénétrer le secteur de la location de véhicules automobiles par l'intermédiaire de filiales.

La question du niveau de langage accessible devrait être insérée au projet C-19, dans le cadre d'un nouvel article 458 par exemple, pour les mêmes raisons qu'on a évoquées pour le projet C-28.

Le projet de loi C-4 a été le premier de la série des projets de réforme. Les seules modifications proposées par le Comité concernent le crédit-bail, de la même façon que pour les banques, puis la clarté de la documentation. Pour le projet C-34 qui porte sur les coopératives de crédit, le Comité ne propose aucune modification sauf en ce qui concerne la clarté du langage.

Notons enfin un dernier amendement au sujet de Petro Canada et d'Air Canada. Le Comité propose à cet égard :

16. Qu'on modifie la Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada et la Loi sur la participation publique au capital de Petro Canada, pour que ces deux sociétés profitent aussi, et de la

clients in the segregated pension funds of non-resident insurers.

This amendment is a significant change to two acts not currently before Parliament. Consequently, for procedural reasons, it may not be possible to introduce these changes during third reading of the four bills. The Committee will deal with this issue separately if the amendments cannot be made during consideration of the four bills.

Respectfully submitted

Jean-Marie Poitras
Chairman

même façon que les autres, des dispositions relatives au statut de résident pour les placements faits au nom de clients canadiens par des caisses de retraite d'assureurs non résidents.

Cet amendement constitue un changement significatif à deux lois qui ne sont pas actuellement devant le Parlement. Pour des raisons de procédure, il pourrait être impossible d'introduire ces modifications lors de l'étape de la 3^{ème} lecture des quatre projets de loi. Le Comité considérera cette question séparément si les amendements ne peuvent être apportés pendant l'étude des quatre projets de loi.

Respectueusement soumis

Jean-Marie Poitras
Président



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du Commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Wednesday, December 4, 1991

Le mercredi 4 décembre 1991

Issue No. 5

Fascicule n° 5

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Bill C-10, "An Act to amend the Excise Tax Act
and the Excise Act"

Projet de loi C-10, «Loi modifiant la Loi sur la
taxe d'accise et la Loi sur l'accise»

FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Report on Bill C-10
"An Act to amend the Excise Tax Act
and the Excise Act"

Rapport sur le Projet de loi C-10
«Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et
la Loi sur l'accise»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*
and

The Honourable Senators:

Adams	Kelly
Balfour	*Murray
Comeau	(or Lynch-Staunton)
De Bané	Perrault
*Frith (or Molgat)	Simard
Haidasz	Sylvain
Kelleher	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Balfour substituted for that of the Honourable Senator Comeau. (November 28, 1991)

The name of the Honourable Senator Kelleher substituted for that of the Honourable Senator Roblin. (November 28, 1991)

The name of the Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Nurgitz. (December 4, 1991)

The name of the Honourable Senator Adams substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (December 4, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras
et

Les honorables sénateurs:

Adams	Kelly
Balfour	*Murray
Comeau	(ou Lynch-Staunton)
De Bané	Perrault
*Frith (ou Molgat)	Simard
Haidasz	Sylvain
Kelleher	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Balfour substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau. (le 28 novembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Kelleher substitué à celui de l'honorable sénateur Roblin. (le 28 novembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Comeau substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz. (le 4 décembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Adams substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (le 4 décembre 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, November 26, 1991:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Balfour, seconded by the Honourable Senator Bélisle, for the second reading of Bill C-10, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted."

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 26 novembre 1991:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Balfour, appuyée par l'honorable sénateur Bélisle, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 4 DÉCEMBRE 1991

(7)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 25, dans la pièce 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour, Comeau, Haidasz, Kelleher, Poitras, Sylvain et Thériault. (8)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Comparaît:

L'honorable John McDermid, ministre d'État (Finances et privatisation).

*Témoins:**De «l'Ontario Flue-Cured Tobacco Marketing Board»:*

M. Albert Bouw, président;

M. George Gilvesy, vice-président.

Du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac:

M. William H. Neville, président.

De la Fondation des maladies du cœur:

M^{me} Mélodie Tilson, directrice, Affaires publiques;

M. Ken Kyle, directeur, Affaires publiques, Société canadienne du cancer.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 26 novembre 1991, relativement au projet de loi C-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise.

M. Albert Bouw, de l'Ontario Flue-Cured Tobacco Marketing Board, fait une déclaration et lui et son collègue répondent aux questions.

M. William H. Neville, du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac, fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable John McDermid, ministre d'État (Finances et privatisation) fait une déclaration et répond aux questions.

M^{me} Mélodie Tilson et M. Ken Kyle, de la Fondation des maladies du cœur, font une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 25, le Comité se réunit à huis clos pour considérer un projet de rapport au Sénat.

Il est proposé par l'honorable sénateur James F. Balfour, que le projet de loi C-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, soit rapporté au Sénat, sans amendement.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 4, 1991

(7)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:25 p.m. in room 256-S, the Centre Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Balfour, Comeau, Haidasz, Kelleher, Poitras, Sylvain and Thériault. (8)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Also in attendance: From the Library of Parliament's Research Branch: Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, and Ms. Nathalie Pothier, Research Officer.

Appearing:

The Honourable John McDermid, Minister of State (Finance and Privatization).

*Witnesses:**From the Ontario Flue-Cured Tobacco Marketing Board:*

Mr. Albert Bouw, President;

Mr. George Gilvesy, Vice-Chairman.

From the Canadian Tobacco Manufacturers Council:

Mr. William H. Neville, Chairman.

From the Heart and Stroke Foundation:

Mrs. Melodie Tilson, Director, Public Issues;

Mr. Ken Kyle, Director, Canadian Cancer Society.

Pursuant to its Order of Reference of November 26, 1991, the Committee gave consideration to Bill C-10, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act.

Mr. Albert Bouw, of the Ontario Flue-Cured Tobacco Marketing Board, made a statement, and he and his colleague answered questions.

Mr. William H. Neville, of the Canadian Tobacco Manufacturers Council, made a statement and answered questions.

The Honourable John McDermid, Minister of State (Finance and Privatization), made a statement and answered questions.

Mrs. Melodie Tilson and Mr. Ken Kyle of the Heart and Stroke Foundation, made a statement and answered questions.

At 6:25 p.m., the Committee moved *in camera* to consider a draft report to the Senate.

It was moved by the Honourable Senator James F. Balfour, that Bill C-10, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, be reported to the Senate without amendment.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

À 18 h 30, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à prochaine
convocation du président.

At 6:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the
Chair.

ATTESTÉ:

ATTEST:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Committee Clerk

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, December 5, 1991

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-10, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, November 26, 1991, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

JEAN-MARIE POITRAS

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 5 décembre 1991

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 26 novembre 1991, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 4, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-10, to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, met this day at 4:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: The purpose of this meeting is to consider Bill C-10. We have the pleasure of having as our first witnesses the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board.

Mr. Albert Bouw, President, Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board: Mr. Chairman, with me is Mr. George Gilvesy, Vice-Chairman of the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board.

The Chairman: I understand you have no written brief. Please proceed with your opening comments.

Mr. Bouw: Thank you for giving us the opportunity to appear before you. One of the things I would like to say is that I am a farmer, as is my colleague, Mr. Gilvesy. As a livelihood, we grow tobacco, something which our fathers and our forefathers did. We grow it as a commodity and as a legal product in this particular country. Unfortunately, in our opinion, in the early 1980s the federal government chose to take a stand on the tobacco industry in bringing forward a strategic plan against tobacco, a plan which outlines that they would like to have a smoke-free society by the year 2,000.

Much of that strategic planning seems to involve tax increases. Last spring's budget, which was one of the hardest budgets of all, increased the price of a cigarette by \$.03 once again on a legal product. Following that the Province of Ontario increased last spring the taxation on a cigarette by 1.67 cents. Since 1986 federal taxes have increased by 178 per cent, and provincial taxes since 1986 by 144 per cent.

Senator Thériault: In Ontario?

Mr. Bouw: In Ontario. The Consumer Price index for that same five-year period went up 21 per cent. So the ratio is very unfair. We have always maintained, and still do today, that we would like to be treated like every other citizen in this country as far as our commodity is concerned. We are prepared to submit that our particular product should be taxed like any other product in this country.

One of the features—and that may not be the correct word—of the Senate is to look at fairness for Canadians. I do not believe that this particular issue offers fairness for Canadians. Going back to 1982 the effect on our particular local economy—the small communities we come from; Tilsonberg, Simco, Delhi, Aylmer and others—I am talking of a radius of 60 or 70 miles where the majority of the tobacco is grown—per year has been high. In 1982 we produced 220 million pounds of tobacco. This year we produced 130 million pounds. If you take the value to the producer for each one of those years it equates to approximately \$170 million per year for

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 4 décembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à qui a été renvoyé le projet de loi C-10, loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Le but de cette réunion est l'examen du projet de loi C-10. Nous avons le plaisir de recevoir, comme premier témoin, l'*Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board*.

M. Albert Bouw, président, Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board: Monsieur le président, voici M. George Gilvesy, vice-président de l'*Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board*.

Le président: Je crois que vous n'avez pas de mémoire écrite. Vous pouvez commencer votre exposé.

M. Bouw: Nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître. Je tiens à dire que je suis agriculteur, comme mon collègue, M. Gilvesy. Nous gagnons notre vie en cultivant le tabac, comme nos pères et nos grands-pères l'ont fait avant nous. C'est à la fois une denrée et un produit légal au Canada. Malheureusement, au début des années 80, le gouvernement fédéral a pris position contre l'industrie du tabac en allant jusqu'à établir un plan stratégique contre le tabac, un plan selon lequel il souhaite que les Canadiens cessent de fumer d'ici l'an 2000.

Cette stratégie semble reposer en grande partie sur des hausses de taxe. Le budget du printemps dernier, qui a été l'un des plus durs, augmentait le prix de la cigarettes de 3 cents. Encore une fois, cette augmentation frappait un produit légal. Ensuite, l'Ontario a porté sa taxe, le printemps dernier, à 1,67 cents par cigarette. Depuis 1986, les taxes fédérales ont été accrues de 178 p. 100 et les taxes provinciales de 144 p. 100.

Le sénateur Thériault: En Ontario?

M. Bouw: En Ontario. Pendant cette même période de cinq ans, la progression de l'indice des prix à la consommation a été de 21 p. 100. Le ratio est donc injuste. Nous n'avons cessé d'affirmer que nous voulions être traités comme tous les autres citoyens du pays en ce qui concerne la denrée que nous produisons. Notre produit devrait être taxé comme n'importe quel autre produit du Canada.

L'une des fonctions—si c'est le bon mot—du Sénat est de veiller à ce que les Canadiens soient traités équitablement. Je ne crois pas que ce soit le cas en ce qui concerne le tabac. En 1982, ces mesures ont eu des effets très marqués sur notre économie locale, celle des petites localités dont nous venons comme Tilsonberg, Simco, Delhi, Aylmer et d'autres. Je veux parler des localités qui se trouvent dans un rayon de 60 à 70 milles de la région où se cultive la majeure partie du tabac. En 1982, nous avons produit 220 millions de livres de tabac. Cette année, nous n'en avons produit que 130 millions. Si vous considérez le revenu des producteurs pour chacune de ces années,

[Text]

those small communities. That money is taken directly out of their economies.

I want to give an example of what each one of our farms contributes today to the Canadian economy. An average tobacco farm of about 100 acres in size, which normally has about 75 acres of workable land—it is very sandy land, by the way—contributes \$5.475 million annually in taxes to the coffers of governments. That is to say that every tobacco farm out there producing 100,000 pounds of tobacco annually contributes \$5.475 million in taxes to Canadian governments.

The jobs: We have approximately 1600 farm units remaining. We had 2600 in 1982. I say "farm units" because while there are about 1225 actual farmers, some farmers have more than one farm. They employ about 20,000 seasonal people. Between the farming community and the distribution and manufacturing sectors the total number of jobs for people in the communities and people attached to the industry is about 60,000.

Perhaps more seriously than that, there are 6.4 million Canadians who smoke. They choose to smoke. No one forces them to do so. That should be their right. I might also add that most people who smoke are your everyday ordinary person on the street, the lower income people. Many senior citizens do not have much else to do. Do not deprive them of smoking as well. These are largely people who are on fixed incomes and others.

The outrageous price of cigarettes in this province is ridiculous. The tax of the province of Ontario on a package of cigarettes is \$4.38. Right across the border in Detroit it is \$.74. I am talking about tax, I am not talking about the actual price of a pack of cigarettes. I have seen places advertising cigarettes for sale for \$.95 plus tax. Here, the smoker pays \$6. It is ludicrous. Where is the fairness to the Canadian people, to the Canadian smoker? There are still, as I say, approximately 6.4 million who choose to smoke.

We are not opposed to education programs at all. We are not suggesting that. I think governments should have education programs with regard to smoking.

What about the people who own the Mac's Milks and the Seven Eleven Stores? They are now closing earlier because they are afraid to stay. They are getting robbed every other day or three times a day in some cases. They are afraid to stay open even. People bypass gold now to get cigarettes instead. Thirty to 40 per cent of the gross of the Mac's Milk and the Ma and Pa type stores comes from tobacco products. Most people when they go into these stores buy a chocolate bar, newspaper or something else besides. We think it is clear that the federal government has chosen to set forth a national strategic policy for this country against tobacco.

There have been some aid programs for farmers. They have been given a pittance. Farm values in 1982-83 were between \$500,000 and \$600,000 and those farms in 1986 could barely be sold for the price of the house. All the equipment, quotas, machinery, kilns have no value. We as an industry have tried

[Traduction]

cela veut dire que ces petites localités ont perdu environ 170 millions de dollars par an. Cet argent est soustrait directement à leur économie.

Je voudrais vous donner un exemple de ce que chacune de nos fermes apporte actuellement à l'économie canadienne. Une ferme de tabac moyenne d'une superficie d'une centaine d'acres qui a normalement environ 75 acres de terre convenant à la culture du tabac—et je signale en passant qu'il s'agit d'un terrain très sablonneux—apporte chaque année 5,475 millions de dollars dans les coffres du gouvernement. Chaque ferme qui produit 100 000 livres de tabac annuellement rapporte 5,475 millions en taxes aux gouvernements du pays.

Pour ce qui est de l'emploi, il nous reste environ 1 600 fermes contre 2 600 en 1982. Je précise qu'il s'agit des fermes car il y a à peu près 1 225 agriculteurs, mais certains d'entre eux ont plusieurs fermes. Ils emploient environ 20 000 travailleurs saisonniers. Si l'on tient compte de la communauté agricole et du secteur de la distribution et de la fabrication, le nombre d'emplois total dans ce secteur est d'environ 60 000.

Mais le plus important sans doute est qu'il y a 6,4 millions de fumeurs au Canada. Ils le sont par choix. Personne ne les y oblige. Ils devraient en avoir le droit. J'ajoute que la plupart des fumeurs sont des gens ordinaires, des gens à faible revenu. Un grand nombre de personnes âgées n'ont pas grand-chose à faire. Ne les empêchez pas de fumer ces personnes qui ont un revenu ou une retraite fixe.

Le prix scandaleux auquel on vend les cigarettes dans la province est tout à fait ridicule. En Ontario, la taxe provinciale sur un paquet de cigarettes est de 4,38 \$. De l'autre côté de la frontière, à Détroit, elle est de 74 c. Je parle de la taxe et non pas du prix d'un paquet de cigarettes. J'ai vu des endroits qui annonçaient des cigarettes à 95 c. plus la taxe. Le prix total est de 6 \$. C'est ridicule. En quoi est-ce juste pour les Canadiens et pour les fumeurs? Il y a toujours, comme je l'ai dit, environ 6,4 millions de Canadiens qui ont choisi de fumer.

Nous ne nous opposons absolument pas aux programmes éducatifs. Pas du tout. Je pense que les gouvernements devraient effectivement avoir des programmes éducatifs en ce qui concerne la cigarette.

Que faites-vous des propriétaires de Mac's Milk et de magasins 711? Ils ferment plus tôt leurs portes parce qu'ils ont peur de se faire voler. Ils se font dévaliser un jour sur deux ou même parfois trois fois par jour. Ils ont même peur de rester ouverts. Les voleurs se désintéressent de l'or et trouvent les cigarettes plus payantes. Trente à 40 p. 100 du chiffre d'affaires d'un Mac's Milk ou de la petite épicerie du coin provient du tabac. Quand ils vont dans ces magasins, la plupart des gens achètent une tablette de chocolat, un journal ou autre chose en plus. Il est clair, selon nous, que le gouvernement fédéral a décidé de lancer une stratégie nationale contre le tabac.

Des programmes d'aide ont été offerts aux agriculteurs. Ils ont été très insuffisants. En 1982-1983, la valeur d'une ferme était de 500 000 \$ à 600 000 \$, mais en 1986, on pouvait à peine la vendre pour le prix de la maison. Le matériel, les contingents, l'outillage et les fours ont perdu toute valeur. Notre

[Text]

to fight back and we will keep on trying against most odds. It is very difficult when your own governments are, through legislation and taxation, trying to eliminate an industry which in the past six years has given this country \$31 billion in revenue.

Sometimes I wonder what the issue is. Is it really a concern of government? I know some of our friends are here, the health people with their concerns, but sometimes I wonder whether the government's concerns are health or taxation, in other words dollars. We have suggested many times to the people we deal with from government, "Please, if this industry is as bad as you say it is, you have a moral obligation to eliminate the industry." But you cannot have it both ways. You cannot say on the one hand that you are going to tax the living hell out of us because it is such a bad product and give us \$10,000 or \$20,000, and say "be quiet". As farmers, you all know, we have no pension plans. Perhaps that is our fault but you know how farmers operate. We are all coming to the realization that perhaps we have dealt wrongly with that issue but our pensions are our land, our quotas and our farms. That has all been eroded. Most of our fellow farmers are having one hell of a time trying to compete, but their commodity is legal. Ours is legal as well but under the standards that are being set for us I am not so sure.

I called someone at the Department of External Affairs as late as a week ago to ask about a particular issue in a particular country. The answer I received from that particular person on the phone was, "You should not be trying to export something that kills." That is a government person who made that comment. Very disturbing. This is a legal product that we grow. So where do we fit? All we are is humble farmers, where do we fit? Yes, we have gone back to the government and we are now asking for further reduction funds and transition monies. There have been programs in the past. We are now asking for export support funding over a five year period. We have put forward a plan to the government that will help us through the next five years. Our industry plans as well as or better than any other industry in this country because we have to. We just completed a new one last spring. We can do real

We put forward a three to five-year strategic plan on our own but we cannot control government. Eleven times a year we have to face government, once federally, ten times provincially and all within a two or three-month span. When we put our plans together and a tax increase comes along, like it did last spring, it is devastating. That tax increase eroded 21 million pounds from our planning process of last year. That for us as growers is a lot of money. We are now forced to, more and more, look at the export side. In order for us to do that we need some support from the same governments that are, through taxation and legislation, trying to put us out of business. That is a difficult issue. The gentlemen here from the Finance Department have to deal with that. On the one hand we are asking for support to enhance exports and on the other

[Traduction]

industrie tente de lutter et nous continuerons à nous battre. C'est très difficile quand vos propres gouvernements essaient, à coup de lois et de taxes, d'éliminer un secteur qui, ces six dernières années, a rapporté à notre pays des recettes de 31 milliards de dollars.

Je me demande parfois quel est le but véritable du gouvernement. Se soucie-t-il vraiment de la santé? Je sais que certains de nos amis, les professionnels de la santé, s'en soucient, mais je me demande parfois si ce n'est pas plutôt les taxes, autrement dit l'argent, qui intéressent le gouvernement. Nous avons souvent dit à ces représentants du gouvernement que si notre secteur était aussi mauvais qu'ils le disent, ils avaient l'obligation morale de l'éliminer. Mais vous ne pouvez pas jouer sur les deux tableaux. Vous ne pouvez pas, d'une part, nous cribler d'impôts sous prétexte que notre produit est mauvais en nous donnant 10 000 \$ ou 20 000 \$ pour que nous nous tenions tranquilles. Comme vous le savez les agriculteurs n'ont pas de régime de retraite. C'est peut-être de notre faute, mais vous savez comment vivent les agriculteurs. Nous commençons tous à nous rendre compte que nous avons peut-être fait un mauvais calcul, mais ce sont nos terres, nos contingents et nos fermes qui nous assurent notre pension. Tout cela a perdu sa valeur. La plupart de nos collègues agriculteurs ont énormément de difficulté à essayer de soutenir la concurrence internationale, mais leur produit est légal. Le nôtre l'est également, mais étant donné les normes que l'on nous impose, je n'en suis pas si certain.

Pas plus tard que la semaine dernière, j'ai appelé quelqu'un au ministère des Affaires extérieures pour poser une question au sujet d'un certain pays. Cette personne m'a répondu au téléphone qu'il ne fallait pas essayer d'exporter un produit qui tuait. C'est un fonctionnaire qui a fait cette observation. Ce produit légal que nous cultivons cause beaucoup d'inquiétudes. Où est notre place? Nous ne sommes que d'humbles agriculteurs. Oui, nous sommes retournés voir le gouvernement pour demander de nouveaux fonds pour réduire notre production et faire face à la transition. Il y a eu des programmes par le passé. Nous demandons maintenant une aide financière à l'exportation pendant cinq ans. Nous avons proposé au gouvernement un plan qui nous aidera au cours des cinq prochaines années. Notre secteur est capable de planifier au moins aussi bien que les autres industries du pays parce qu'il y est forcé. Nous venons de terminer un nouveau plan le printemps dernier. Nous sommes capables de très bien planifier.

Nous avons proposé une stratégie quinquennale, mais nous n'exerçons aucun contrôle sur le gouvernement. Nous devons l'affronter 11 fois par an, soit une fois le gouvernement fédéral, dix fois les provinces sans parler des territoires, tout cela à deux ou trois mois d'intervalle. Quand nous établissons nos plans et qu'il y a une nouvelle hausse de taxe, comme c'était le cas le printemps dernier, cela a des effets dévastateurs. Cette hausse de taxe a éliminé 21 millions de livres de la production que nous avions prévue l'année dernière. Cela représente une très grosse perte pour nous. Nous sommes maintenant obligés de nous tourner de plus en plus vers l'exportation. Pour que nous réussissions à exporter, nous avons besoin de l'aide des gouvernements qui essaient de nous éliminer à coup d'impôts et de lois. C'est un problème complexe. Les messieurs du

[Text]

hand we are asking for support because we have an industry operated in many cases by people who are 65 years old and who have no sons who want to take it over. There is no future because the government has said so.

I will stop talking there before I get carried away. I hope that the the Senate sees, as I mentioned earlier, the unfairness of what is happening to our industry. We recognize the pressure from the Canadian people that governments face as well. We know people will smoke less in this country. There will be transitions and we as farmers will grow something else but there needs to be support. There needs to be support in the meantime to sustain the people in that industry during this transition. It has to be done fairly, not just, "Here is a few dollars, go away". I think we as growers, and those who represent growers have tried to deal fairly with the government on these issues.

Senator Haidasz: Would you kindly repeat the amount of money that tobacco growers put into the economy and in the Consolidated Revenue Fund through taxes?

Mr. Bouw: One tobacco farm producing 100,000 pounds of tobacco generates \$5.475 million in tax.

Senator Haidasz: How many tobacco farms in Canada?

Mr. Bouw: There are 1600 units in Ontario.

Senator Haidasz: In the rest of the provinces?

Mr. Bouw: I will say 100.

The Chairman: In Quebec and Prince Edward Island?

Senator Haidasz: That is \$5.7 million per farmer?

Mr. Bouw: Per 100,000 pounds.

Senator Haidasz: Could you give me the total?

Mr. Bouw: It is \$7.7 billion.

Senator Haidasz: Generated how?

Mr. Bouw: Through taxation.

Senator Haidasz: That is the figure I received from the Research Department of the Library of Parliament. It is something like \$3 billion paid to the federal government and \$4 billion to the provincial governments of Canada. Do you have any figures on the profits made by tobacco farmers?

Mr. Bouw: There are no profits.

Senator Haidasz: Every farmer loses?

Mr. Bouw: That is hard to measure—if I have a mortgage, depending how long I have had it, depending how large my farm is, and depending on capital expenditures I have made. But if there are no debts against the farm. I cannot give you absolute numbers but, yes, there is a profit.

Senator Haidasz: There would also be a profit from tobacco products to the wholesalers and retailers as well as those people from whom you buy machinery or other apparatus to produce your tobacco?

[Traduction]

ministère des Finances qui sont ici vont devoir s'y attaquer. D'une part nous demandons de l'aide pour accroître nos exportations et, d'autre part, nous demandons de l'aide parce que nous avons des fermiers âgés de 65 ans dont les fils ne veulent pas reprendre le flambeau. Il n'y a aucun avenir dans notre secteur à cause de la politique du gouvernement.

Je vais cesser de parler avant de me laisser emporter. J'espère que le Sénat constatera l'injustice de notre situation. Nous savons que les gouvernements sont soumis aux pressions des Canadiens. Nous savons qu'il y aura moins de fumeurs au Canada. Il y aura une transition et nous cultiverons d'autres denrées, mais nous avons besoin d'aide. Nous avons besoin d'aide en attendant pour que nous puissions faire face à cette transition. Cette aide doit être équitable et on ne doit pas se contenter de nous jeter quelques dollars pour nous faire taire. Les producteurs de tabac et ceux qui représentent les producteurs ont essayé de traiter honnêtement avec le gouvernement au sujet de ces questions.

Le sénateur Haidasz: Pourriez-vous me répéter quel est le montant d'argent que les producteurs de tabac injectent dans l'économie et dans le Trésor sous la forme de taxes?

M. Bouw: Une ferme qui produit 100 000 livre de tabac génère 5,475 millions en taxes.

Le sénateur Haidasz: Combien y a-t-il de fermes qui produisent du tabac au Canada?

M. Bouw: Il y en a 1 600 en Ontario.

Le sénateur Haidasz: Et dans les autres provinces?

M. Bouw: Je dirais une centaine.

Le président: Au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard?

Le sénateur Haidasz: Cela donne 5,7 millions de dollars par producteur?

M. Bouw: Par 100 000 livres.

Le sénateur Haidasz: Pourriez-vous me donner le total?

M. Bouw: Il est de 7,7 milliards de dollars.

Le sénateur Haidasz: Qui proviennent de quoi?

M. Bouw: Des taxes.

Le sénateur Haidasz: C'est le chiffre que j'ai obtenu du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Trois milliards de taxes sont versés au gouvernement fédéral et 4 milliards aux gouvernements provinciaux. Avez-vous des chiffres au sujet des profits des producteurs de tabac?

M. Bouw: Ils ne font pas de profit.

Le sénateur Haidasz: Tous les producteurs perdent de l'argent?

M. Bouw: C'est difficile à évaluer. Tout dépend si j'ai une hypothèque, de sa durée, de la taille de ma ferme, des dépenses d'immobilisations que j'ai faites et de mes dettes. Je ne peux pas vous fournir de chiffre absolu, mais effectivement nous réalisons un certain profit.

Le sénateur Haidasz: Il doit également y avoir un bénéfice sur les ventes de produits de tabac pour les grossistes et les détaillants ainsi que les personnes à qui vous achetez de l'outillage ou d'autre matériel pour produire votre tabac?

[Text]

Mr Bouw: Could you repeat your question?

Senator Haidasz: Could you tell us in round figures the amount of money generated in the Canadian economy by growing and selling tobacco products. For example, advertising people make so much.

Mr. Bouw: Usually there is a multiplier of seven used in an issue like that. I am not an economist but perhaps my friend over there can answer that question.

Mr. George Gilvesy, Vice-Chairman, Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board: Crop value is roughly \$300 million across Canada so about \$2.1 billion if the multiplier is applied.

Senator Haidasz: Thank you. I also received from the Research Branch of the Library of Parliament a paper while we were debating Bill C-10 during second reading that says that in 1986, the year from which the latest figures are available, the total loss to the Canadian economy because of smoking tobacco was \$20 billion. That means health care, medicine, nursing care, hospitalization, pensions, time off work, loss of productivity. Yesterday we were told that another \$20 billion was lost because the government does not know how to invest pension fund money. There are many examples. Hundreds of billions of dollars are lost every year to the Canadian economy by mismanagement. Of that \$20 billion is blamed on smoking tobacco.

Mr. Bouw: I think the word is "blamed".

Senator Haidasz: All right, "blamed".

Mr. Bouw: There is a study by the province of Ontario that would show numbers contrary to that.

Senator Haidasz: These are the federal figures available to us here in Ottawa. Would you have any comment on that staggering loss to our Canadian economy of \$20 billion in 1986?

Mr. Bouw: As I said before, I think the proper word is "blamed". How are the statistics arrived at, sir?

Senator Haidasz: I do not know. Usually with every bill a research paper is available. I recall that the researcher in his paper to us said this figure comes from an outstanding Canadian economist, Arthur Donner. That figure does not include suffering and loss to family of a father or spouse.

Mr Bouw: I could produce an economist who could probably counter that, and I do not know the man at all.

Senator Haidasz: What figure do you think you would come up with?

Mr. Bouw: There are a lot of suggestions on a lot of these issues but not much fact.

Senator Haidasz: It is a medical fact that tobacco related diseases—

Mr. Bouw: Tobacco related, yes.

[Traduction]

M. Bouw: Pourriez-vous répéter votre question?

Le sénateur Haidasz: Pourriez-vous nous dire, en chiffres ronds, le montant d'argent que la culture et la vente des produits de tabac apportent à l'économie canadienne. Par exemple, les compagnies de publicité font certains bénéfices.

M. Bouw: En général, il faut multiplier le chiffre par sept. Je ne suis pas économiste et mon ami pourra peut-être répondre à cette question.

M. George Gilvesy, vice-président, Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board: La valeur des récoltes est d'environ 300 000 \$ pour l'ensemble du pays, ce qui donne à peu près 2,1 milliard si vous multipliez ce chiffre par sept.

Le sénateur Haidasz: Merci. Pendant que nous examinons le projet de loi C-10 en deuxième lecture, j'ai également obtenu du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement un document selon lequel, en 1986, la dernière année pour laquelle nous ayons des chiffres, l'usage du tabac a coûté 20 milliards de dollars à l'économie canadienne. Il s'agit du coût des services de santé, des médicaments, des soins infirmiers, de l'hospitalisation, des pensions, des congés de maladie et de la baisse de productivité. Hier, on nous a dit que nous perdions 20 milliards de dollars de plus parce que le gouvernement ne savait pas comment investir l'argent du fonds de pension. Les exemples sont nombreux. L'économie canadienne perd des centaines de milliards de dollars chaque année à cause d'une mauvaise gestion. Et on attribue au tabac une perte de 20 milliards.

M. Bouw: «Attribue» est le bon mot.

Le sénateur Haidasz: D'accord, on l'attribue.

M. Bouw: Une étude réalisée par le gouvernement de l'Ontario donne des chiffres contradictoires.

Le sénateur Haidasz: Il s'agit là des chiffres fédéraux dont nous disposons à Ottawa. Qu'avez-vous à dire au sujet de cette perte incroyable de 20 millions de dollars que l'économie canadienne a enregistrée en 1986?

M. Bouw: Comme je l'ai dit, cette perte nous est simplement «attribuée». Comment en est-on arrivé à ces chiffres?

Le sénateur Haidasz: Je l'ignore. Généralement, chaque projet de loi est accompagné d'une étude. Si je me souviens bien, l'auteur de cette étude a dit que ce chiffre avait été fourni par un économiste canadien éminent, Arthur Donner. Ce chiffre ne comprend pas les souffrances et la perte d'un père ou d'un conjoint.

M. Bouw: Je pourrais trouver un économiste qui affirmerait sans doute le contraire et je ne connais pas du tout cet expert.

Le sénateur Haidasz: Quel serait le bon chiffre, selon vous?

M. Bouw: On émet toutes sortes de théories au sujet de ces questions, mais pas beaucoup de faits.

Le sénateur Haidasz: Les maladies reliées au tabac sont un fait médical...

M. Bouw: Reliées au tabac, oui.

[Text]

Senator Haidasz: —are cardiovascular and cancerous, two of the top two diseases that kill Canadians; 35,000 a year alone for cardiovascular deaths.

Mr Bouw: I am not qualified to answer that question but I would like someone to show me absolutely, and I am talking about the scientific community, not one doctor or another doctor.

Senator Haidasz: You can get the information from the Canadian Medical Association. During the debate on Bill C-20, Canada's foremost cardiovascular surgeon, Senator Keon, made a speech on it and he outlined the whole thing. I could send you a copy of his speech. He quoted figures from the Canadian Medical Association, not from myself. Anyway, how does your organization feel about not only the loss to the Canadian economy but the morbidity and the tragic loss through tobacco related diseases?

Mr. Bouw: We think the whole issue is very unfairly presented, sir.

Senator Haidasz: There was a parliamentarian a couple of years ago who presented a bill to make tobacco a lethal product under the Hazardous Products Act and therefore to make it illegal. How would you feel if Parliament passed such a bill?

Mr. Bouw: As I said before, if the government of this country says that it kills people, it has an obligation to ban the product.

Senator Haidasz: Do you know whether any tobacco companies are working on something to smoke that does not contain so much nicotine and tar products? Is any one working on a synthetic type of cigarette you can smoke and enjoy that is not harmful to health?

Mr. Bouw: I do not know.

Senator Haidasz: Are you part of the group that has appealed the federal legislation with regard to advertising tobacco products because it is against the Charter of Rights and Freedoms?

Mr Bouw: Are you referring to Bill C-51?

Senator Haidasz: Yes.

Mr. Bouw: I think it is the manufacturers that have challenged that.

Senator Thériault: I am one who believes that there are serious ill effects from smoking, as I am a victim of it. But as I said the other day in the Senate, I disagree with the way governments and departments—I am not trying to be partisan because the government in New Brunswick, which is a Liberal government and I am a Liberal senator is one of the worst governments—tax tobacco. Would you, the tobacco farmers of Canada, be prepared to accept fair compensation, quit the growing of tobacco, if the Government of Canada and provincial governments prohibited the growing of tobacco? If it is as bad as governments and the medical profession are saying, would farmers be prepared to accept fair compensation and make the product illegal? Forget about it, end of battle.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: ... par exemple les maladies cardiovasculaires et le cancer, deux des principales maladies qui tuent les Canadiens; les maladies cardio-vasculaires en tuent, à elles seules, 35 000 par an.

M. Bouw: Je ne suis pas qualifié pour répondre à cette question, mais j'aimerais que quelqu'un m'en donne la preuve absolue et je veux parler de la communauté scientifique et non pas d'un médecin ou d'un autre.

Le sénateur Haidasz: L'Association médicale canadienne peut vous le confirmer. Au cours du débat sur le projet de loi C-20, le plus grand spécialiste canadien de la chirurgie cardiovasculaire, le sénateur Keon, a fait un discours à ce sujet. Je pourrais vous en envoyer la copie. Il a cité des chiffres émanant de l'Association médicale canadienne, pas de moi. Quoi qu'il en soit, que pense votre organisme non seulement de la perte que cela représente pour l'économie canadienne, mais des maladies et des décès tragiques causés par le tabac?

M. Bouw: La façon dont le problème est présenté nous paraît très injuste.

Le sénateur Haidasz: Il y a deux ans, un membre du Parlement a présenté un projet de loi pour faire déclarer le tabac un produit mortel en vertu de la Loi sur les produits dangereux et le rendre ainsi illégal. Que penseriez-vous si le Parlement adoptait ce genre de projet de loi?

M. Bouw: Comme je l'ai dit, si le gouvernement dit que ce produit tue les gens, il a l'obligation de l'interdire.

Le sénateur Haidasz: Savez-vous si certains fabricants de cigarettes cherchent à mettre au point un produit qui contiendra moins de nicotine et de goudron? Quelqu'un tente-t-il de mettre au point une cigarette synthétique que vous pourriez fumer sans risque pour votre santé?

M. Bouw: Je n'en sais rien.

Le sénateur Haidasz: Faites-vous partie du groupe qui a cherché à faire invalider la loi fédérale sur la publicité concernant les produits de tabac sous prétexte qu'elle est contraire à la Charte des droits et libertés?

M. Bouw: Voulez-vous parler du projet de loi C-51?

Le sénateur Haidasz: Oui.

M. Bouw: Je pense que ce sont les fabricants qui l'ont contesté.

Le sénateur Thériault: Personnellement, je crois que la cigarette est très nocive et j'en suis la victime. Mais comme je l'ai dit l'autre jour au Sénat, je ne suis pas d'accord avec la façon dont les gouvernements et les ministères taxent le tabac, et j'essaie de ne pas me montrer sectaire étant donné que le gouvernement du Nouveau-Brunswick, qui est libéral comme moi, est l'un des pires gouvernements à cet égard. Les producteurs de tabac du Canada seraient-ils prêts à accepter un dédommagement équitable et à abandonner la culture du tabac si le gouvernement canadien et les provinces interdisaient cette culture? Si ce produit est aussi mauvais que le gouvernement et les médecins le disent, les producteurs seraient-ils prêts à accepter un dédommagement équitable si ce produit devenait illégal? Vous n'auriez plus qu'à vous recycler.

[Text]

Mr. Bouw: That is correct, sir.

Senator Sylvain: A little while ago you mentioned that for 100,000 pounds of tobacco a farmer pays what?

Mr Bouw: It is \$5.475 million.

Senator Sylvain: One of the things that normally makes governments think twice about taxing is the law of diminishing returns which some economics professor once told me about. Do you have any figures as to what the tax on this 100,000-pound growth has produced over the years? Is it going up or down? In other words, are they taxing themselves out of revenue at this point?

Mr. Bouw: No. Thus far it is still going up.

Senator Sylvain: At some point, if we put the price at \$30 a package of cigarettes, I would imagine that the revenue would probably drop. Do you have any figures on that?

Mr. Bouw: No.

Senator Sylvain: You mentioned exports a while ago. I remember reading in the paper recently that the number of cigarettes manufactured in this country in the last year or two had actually gone up. Am I right about that?

Mr. Bouw: I do not believe so.

Senator Sylvain: I wanted to touch on the exports, because you brought it up. What proportion of the total growth of tobacco in Canada is actually used for domestic consumption and what proportion is exported?

Mr. Bouw: For many years, 65 to 70 per cent of the production was for domestic consumption. This year, for the first time in our history, over 50 per cent is for export, and that will continue to change, we suspect.

Senator Sylvain: If your exports keep increasing as your domestic consumption goes down, then you should break even on your farm operation, should you not?

Mr. Bouw: We have to compete against the Brazils and Zimbabwes and Argentinas. That is where our competition is.

Senator Sylvain: All farmers are in that position.

Mr. Bouw: We are prepared to do that.

Senator Sylvain: That is what I meant. If you put a big push on to export more tobacco, you could keep growing the tobacco on a profitable basis. Would that be your view?

Mr. Bouw: Except that there is about a dollar a pound difference in price.

Senator Sylvain: I realize that, but you have a market for it, whatever the price is. You mentioned that you wanted a subsidy for either exports or other crops. If you have a producing farm now and you find markets, what subsidy do you need?

[Traduction]

M. Bouw: En effet, monsieur.

Le sénateur Sylvain: Tout à l'heure, vous avez mentionné que pour 100 000 livres de tabac un producteur payait combien?

M. Bouw: Le chiffre de 5,475 millions de dollars.

Le sénateur Sylvain: Ce qui amène normalement le gouvernement à y réfléchir à deux fois au sujet des taxes c'est quand elles font baisser les recettes diminuent, comme un professeur d'économie me l'a dit un jour. Avez-vous des chiffres quant aux recettes fiscales que la taxe sur cette production de 100 000 livres a apportées au gouvernement au cours des années? Sont-elles en hausse ou en baisse? Autrement dit, les taxes sont-elles en train de faire perdre au gouvernement sa source de recettes?

M. Bouw: Non. Elles augmentent toujours.

Le sénateur Sylvain: A un moment donné, si le prix du paquet de cigarettes passe à 30 \$, je suppose que les recettes baisseront. Avez-vous des chiffres à ce sujet?

M. Bouw: Non.

Le sénateur Sylvain: Tout à l'heure, vous avez parlé des exportations. Je me souviens d'avoir lu récemment dans le journal que le nombre de cigarettes fabriquées au Canada depuis un an ou deux avait augmenté. Est-ce vrai?

M. Bouw: Je ne crois pas.

Le sénateur Sylvain: Je voulais aborder la question des exportations étant donné que vous l'avez soulevée. Quelle est la proportion de la production canadienne totale de tabac qui est vendue sur le marché national et quelle est la proportion qui est exportée?

M. Bouw: Pendant des années, 65 à 70 p. 100 de la production a été consommée au Canada. Cette année, pour la première fois de notre histoire, nous en exportons plus de 50 p. 100 et cette tendance va sans doute s'accroître.

Le sénateur Sylvain: Si vos exportations continuent d'augmenter pendant que la consommation nationale diminue, vous devriez vous y retrouver, n'est-ce pas?

M. Bouw: Nous devons concurrencer le Brésil, le Zimbabwe et l'Argentine. Ce sont nos concurrents.

Le sénateur Sylvain: Tous les agriculteurs sont dans la même situation.

M. Bouw: Nous sommes prêts à le faire.

Le sénateur Sylvain: C'est ce que je voulais dire. Si vous déployez de gros efforts pour exporter davantage de tabac, vous pourriez continuer à cultiver le tabac de façon rentable. Ne pensez-vous pas?

M. Bouw: Sauf qu'il y a une différence de prix d'environ 1 \$ la livre.

Le sénateur Sylvain: Je le sais, mais vous avez un marché pour votre produit, quel qu'en soit le prix. Vous avez dit que vous vouliez une subvention pour les exportations ou pour vous lancer dans d'autres cultures. Si vous avez une ferme qui produit et si vous trouvez des marchés, de quelle subvention avez-vous besoin?

[Text]

Mr. Bouw: Four years ago, the federal government put forward a program called AEI—Alternative Initiative Enterprises—for new crops to be grown, and many were tried; peanuts, hay, rubber trees. The rubber trees did not do well. The peanut co-op is no more. The southern Ontario tomato co-op has gone bankrupt. These are all government-initiated alternative crops in our area.

Senator Sylvain: Is that because of the quality of the land or the type of crops that can be grown on this type of land, or is it because of a choice of cash crops?

Mr. Bouw: It is a lot of things; markets, expertise, research. Our land can grow just about anything.

Senator Sylvain: So you could get into other things?

Mr. Bouw: Oh, yes.

Senator Sylvain: But you have to find a market for it?

Mr. Bouw: The land in our particular area is unique, because it is a sandy soil and we have water, and for farming you need both of those things for vegetable crops. Do not forget that there is also a vegetable industry.

Senator Sylvain: I get two messages from your presentation. Evidently, you do not wish to see these taxes continue to increase. I can see why, at some point, they will have to stop increasing or the revenues will go down. I do not think the 6,300,000 Canadians who presently smoke will all give up one day. If we try and make it illegal, I suspect that this would not find much favour, except that the manufacturers in the United States and other countries would flood the country with their own products. We could not keep them out at this point because of our trade agreement.

Mr. Bouw: It is a big concern.

Senator Sylvain: We can protect the tobacco-growing people in only one way, and that is in subsidizing or doing something to exports for other crops, or reducing the tax, which is not likely to happen. So which of these alternatives, support for exports and other crops or not passing this tax, would you prefer?

Mr. Bouw: Our recommendation to the government is that there be a transition for tobacco farmers to stop tobacco farming, but it must be done in an orderly fashion. We do not want to lose 200 or 300 people at a time, because it creates chaos. There must be a transition out of tobacco in an orderly fashion. There should be support for market development and/or support for export tobaccos, and research for alternative crops. That must all be coordinated.

Senator Sylvain: You would like everything in there?

Mr. Bouw: Yes, but tomorrow, if the government says "no more tobacco," then we would insist on overall compensation.

[Traduction]

M. Bouw: Il y a quatre ans, le gouvernement fédéral a lancé le Programme de remplacement des entreprises pour aider les producteurs de tabac à se lancer dans de nouvelles cultures dont un grand nombre ont été essayées, par exemple l'arachide, le foin et l'arbre à caoutchouc. L'arbre à caoutchouc n'a pas donné de bons résultats. La coopérative de producteurs d'arachides a disparu. La coopérative de producteurs de tomates du sud de l'Ontario a fait faillite. Ce sont là des cultures de remplacement que le gouvernement a cherché à implanter dans notre région.

Le sénateur Sylvain: Est-ce à cause de la qualité du sol ou du genre de cultures qui peuvent pousser dans ce type de terre ou est-ce plutôt parce que les cultures ont été mal choisies?

M. Bouw: Divers facteurs entrent en jeu comme les débouchés, la compétence et la recherche. Notre terre permet de faire pousser à peu près n'importe quoi.

Le sénateur Sylvain:

M. Bouw: Certainement.

Le sénateur Sylvain: Mais vous devez trouver des marchés?

M. Bouw: La terre de notre région est unique en ce sens que c'est un sol sablonneux et que nous avons de l'eau. Ce sont les deux choses dont on a besoin pour faire pousser des légumes. N'oubliez pas qu'il y a également une agriculture maraîchère.

Le sénateur Sylvain: Je tire deux conclusions de votre exposé. De toute évidence, vous ne voulez pas que ces taxes continuent à augmenter. A un moment donné, elles devront cesser de suivre une courbe ascendante sans quoi les recettes baisseront. Je ne pense pas que les 6 300 000 Canadiens qui fument actuellement vont tous renoncer à la cigarette du jour au lendemain. Si nous essayons de rendre illégale la culture du tabac, cela ne plaira pas beaucoup aux gens et les fabricants des États-Unis et des autres pays inonderont le Canada de leurs produits. Nous ne pourrions pas les empêcher d'entrer à cause de notre accord commercial.

M. Bouw: Cela nous préoccupe sérieusement.

Le sénateur Sylvain: Nous n'avons qu'un seul moyen de protéger les producteurs de tabac et c'est en subventionnant leurs exportations ou leur conversion à d'autres cultures ou encore en réduisant la taxe, ce qui a peu de chances de se produire. Laquelle de ces solutions soit le subventionnement des exportations et des autres cultures ou le rejet de cette nouvelle taxe préféreriez-vous?

M. Bouw: Nous recommandons au gouvernement d'aider les producteurs de tabac à se retirer de ce secteur, mais il faut le faire de façon progressive. Nous ne voulons pas perdre 200 ou 300 producteurs d'un seul coup, car cela créerait la pagaille. Il faut assurer une phase de transition. Il faudrait subventionner le développement des marchés ou les exportations de tabac ainsi que la recherche de nouvelles cultures. Tous ces efforts doivent être coordonnés.

Le sénateur Sylvain: Vous voudriez tout cela?

M. Bouw: Oui, mais si le gouvernement nous dit demain que nous ne pouvons plus cultiver de tabac, nous insisterons pour obtenir un dédommagement global.

[Text]

Senator Sylvain: This point of "no more tobacco," is that a practical alternative?

Mr. Bouw: I do not think so.

Senator Sylvain: Because if you say "no more tobacco," Reynolds and everyone else in the United States will bring in the tobacco. So cigarettes will be sold here. People will continue smoking, one way or the other. I realize, more and more, that Canadians are reducing their consumption of cigarettes, and so I can only think in terms of greater exports.

Mr. Bouw: Yes.

Senator Sylvain: If you had greater exports and you were able to meet the competition elsewhere, and if you could find the markets, you would not need a subsidy. You could live happily ever after and hand your farm down to your sons; is that it?

Mr. Bouw: A question was asked of me today by one of Agriculture Canada's people? He said, "Where will you be in five years?" I said, "I can answer you if you tell me what the governments will do to our industry over the next five years."

Senator Sylvain: What I am trying to tell you is if you increase your exports, then you do not need the government.

Mr. Bouw: You have to understand, sir, when we travel to these other countries, one of the first questions that comes up is, "What is your government up to now?" They must also have confidence that the Canadian industry will be a long-term producer for them.

Senator Sylvain: Excuse me. The tax imposed on cigarettes is, as far as I know, mostly at the retail level, is it not? Is there a tax on tobacco exports?

Mr. Bouw: There are some, but at the other end.

Senator Sylvain: Of course, yes.

Mr. Bouw: What I am referring to is a buyer's confidence in a country. When we were at 110 million pounds three years ago, the British, the Germans, and the Belgians told us, "If that is where you are, you are done. We will not bother coming to Canada." Those buyers come to our markets today, and they will not bother in the future because the selection is not there. They will not come for a little bit of tobacco.

You have to understand that manufacturers as well, if they get down to—right now they are making 40 billion pieces—20 billion pieces, they are gone. I do not know that for a fact, but those factories will not be working efficiently. So at that point, perhaps we will have 600 growers. There is no such thing as getting to one grower and the industry is gone. It is at a level. We do not know where it is. Maybe it is 600 or 500. Economically, it does not work any more. The manufacturers need to run volume through their manufacturing and processing plants. Many of them are closed already.

Korea is one our competitors. This year, Korea is out of the export business because their volume was too small. They said, "Well, it is not worth going there any more." That is good for

[Traduction]

Le sénateur Sylvain: L'interdiction de la culture du tabac vous semble-t-elle être une solution véritable?

M. Bouw: Je ne pense pas.

Le sénateur Sylvain: Car si vous interdisez la culture du tabac, Reynolds et les autres fabricants de cigarettes des États-Unis arriveront sur notre marché. Ils viendront nous vendre leurs cigarettes. Les gens continueront à fumer d'une façon ou d'une autre. Je me rends compte que les Canadiens réduisent de plus en plus leur consommation de cigarettes et la seule solution que je vois est donc l'accroissement des exportations.

M. Bouw: Oui.

Le sénateur Sylvain: Si vous augmentiez vos exportations et si vous pouviez faire face à la concurrence étrangère et trouver des marchés, vous n'auriez pas besoin de subvention. Vous pourriez vivre heureux et léguer votre ferme à vos fils; n'est-ce pas?

M. Bouw: Quelqu'un d'Agriculture Canada m'a demandé aujourd'hui où je serais dans cinq ans. Je lui ai répondu que pour pouvoir le lui dire, il faudrait que je sache ce que les gouvernements feront à notre secteur d'ici les cinq prochaines années.

Le sénateur Sylvain: J'essaie de vous faire comprendre que si vous augmentez vos exportations, vous n'aurez pas besoin du gouvernement.

M. Bouw: Comprenez, monsieur, que lorsque nous allons dans un pays étranger, l'une des premières questions qu'on nous pose est: «Que s'appête à faire votre gouvernement?» Ces pays doivent être certains que l'industrie canadienne va pouvoir leur fournir du tabac à long terme.

Le sénateur Sylvain: Excusez-moi. La taxe sur la cigarette est surtout perçue, je crois, au niveau du détail, n'est-ce pas? Y a-t-il une taxe sur les exportations de tabac?

M. Bouw: Il y en, mais à l'autre bout.

Le sénateur Sylvain: Bien entendu.

M. Bouw: Il faut que les acheteurs puissent nous faire confiance. Lorsque nous en étions à 110 millions de livres, il y a trois ans, les Britanniques, les Allemands et les Belges nous ont dit que si nous en étions là, ils ne se donneraient plus la peine de venir au Canada. Ces acheteurs viennent encore sur nos marchés, mais ils n'y reviendront plus parce que nous ne leur offrons pas une sélection suffisante. Ils ne viendront pas pour acheter une petite quantité de tabac.

Comprenez bien que pour les fabricants également, qui fabriquent actuellement 40 milliards de cigarettes, s'ils tombent à 20 milliards ils seront rayés de la carte. Je n'en suis pas certain, mais ces usines ne fonctionnent pas à pleine capacité. Le nombre de producteurs tombera peut-être à 600. Il y a un certain seuil en dessous duquel toute cette industrie disparaîtra. Nous ne savons pas où il se situe exactement. Il est peut-être de 600 ou de 500. Ce ne sera plus rentable. Les fabricants ont besoin d'un certain volume pour faire fonctionner leurs usines. Un grand nombre d'entre elles ont déjà fermé leurs portes.

La Corée est l'un de nos concurrents. Cette année, elle a été éliminée du marché d'exportation parce que son volume était trop faible. Elle s'est dit que cela ne valait plus la peine. C'est

[Text]

us in the interim, but in the meantime, you have the big Brazilians and the United States and the Argentines increasing by 500 million pounds this year alone. We are very small.

Senator Sylvain: I do not want to prolong this, but I have not yet understood why, if you sell 40 per cent of your exports now on the volume that is produced, why you cannot sell 75 per cent of your volume to the same people?

Mr. Gilvesy: It is a pricing problem.

Senator Sylvain: Mind you, you have taxes at the other end, but that is not this government's problem.

Senator Comeau: You raised the spectre of "big brother" government getting involved with its fiscal muscle, trying to stop its citizens from using products that "big brother" government decides are bad for its citizens. I think I heard you say that government is copping out by using its muscle rather than coming out and banning the product outright. This is by way of shock treatment. If the government were to start using its muscle, could it not then decide that liquor is bad because it kills people and is the cause of many motor vehicle accidents, and so therefore we should tax the heck out of liquor? Then we could start taxing potato chips because they cause a rise in the cholesterol level, or suntan lotion because skin cancer is caused by the sun. Maybe we should tax downhill skiers because they break legs. Should we wait for George Bush to start taxing the heck out of broccoli? I would like your comment on that.

Mr. Bouw: I did not want to get into all those things, but it seems like tobacco is an easy hit for everybody. However, yes, if we are not here any more, look out, because everybody else is next. It is as simple as that.

Senator Kelleher: In the notes that were provided to us for this meeting, it states that all funding for AEI and TTAI activities will end on March 31, 1992.

Mr. Bouw: Yes.

Senator Kelleher: In your opinion, should the funding for those programs continue after March 31, 1992, and if so, to your knowledge, what are the prospects for getting such funding extended?

Mr. Bouw: First of all, yes, we worked on some programs during the summer months with government officials, both provincially and federally. In the last month, the government has had some difficulty in dealing with us. At AEI there have been failures, and everyone needs to take a fresh look at how these programs should be put together. What happened with AEI in the past was, "Here is \$15 million; go grow something." Well, that is ridiculous. There was no research. There was no technical assistance. There was no management assistance available. I am not blaming anybody for that. I think that the government tried to react to a situation that there was no immediate solution for. We have all learned from that. Yes, I think there should be a further AEI and, yes, there should be a further TTAI for the transition of the industry.

[Traduction]

bon pour nous, mais pendant ce temps vous avez les Brésiliens, les Américains et les Argentins qui ont augmenté leur production de 500 millions de livres, rien que cette année. Nous sommes très petits à côté d'eux.

Le sénateur Sylvain: Sans trop vouloir m'attarder sur cette question, je n'ai pas encore compris pourquoi, si vous exportez actuellement 40 p. 100 de votre production, vous ne pouvez pas vendre 75 p. 100 de cette production aux mêmes acheteurs?

M. Gilvesy: C'est à cause du prix.

Le sénateur Sylvain: Il y a des taxes à l'autre bout de la chaîne, mais notre gouvernement n'y est pour rien.

Le sénateur Comeau: Vous avez présenté le gouvernement comme un «grand-frère» qui use de ses pouvoirs fiscaux pour essayer d'empêcher les citoyens d'utiliser des produits qu'il juge néfastes pour eux. Vous avez dit, je crois, que le gouvernement préférerait recourir aux taxes plutôt que d'interdire carrément le produit. C'est ce qu'on peut appeler un traitement de choc. Le gouvernement ne pourrait-il pas aussi bien décider que l'alcool est mauvais parce qu'il tue des gens et qu'il est la cause de nombreux accidents d'automobile et qu'il faut donc le taxer au maximum? Puis nous pourrions commencer à taxer les chips parce qu'elles augmentent le taux de cholestérol ou les crèmes solaires parce que le soleil provoque le cancer de la peau. Peut-être faudrait-il également taxer les skieurs parce qu'ils risquent de se casser la jambe. Faut-il attendre que George Bush se mette à taxer les brocolis? J'aimerais savoir ce que vous en pensez?

M. Bouw: Je n'ai pas voulu m'aventurer dans ces questions, mais le tabac semble être une cible toute désignée. Néanmoins, si nous disparaissions, attention, car ce sera le tour de tous les autres. Ce n'est pas plus compliqué.

Le sénateur Kelleher: Dans les notes d'information que nous avons reçues pour cette réunion, il est dit que le financement du Programme de remplacement des entreprises et du Programme d'aide à la réorientation des producteurs de tabac prendra fin le 31 mars 1992.

M. Bouw: Oui.

Le sénateur Kelleher: À votre avis, le financement de ces programmes devrait-il se poursuivre après le 31 mars 1992 et, dans l'affirmative, quelles sont, selon vous, les chances que ce financement soit prolongé?

M. Bouw: Tout d'abord, nous avons travaillé à certains programmes, pendant l'été, avec les autorités gouvernementales provinciales et fédérales. Le mois dernier, le gouvernement a eu de la difficulté à s'entendre avec nous. Le PRE n'a pas toujours été un succès et il faudrait réexaminer la façon de mettre ces programmes en place. En fait, par le passé, on s'est contenté de dire aux producteurs: «Voici 15 millions de dollars pour que vous cultiviez autre chose». C'est ridicule. Aucune recherche n'a été faite. Il n'y a pas eu d'assistance sur le plan technique ni sur le plan de la gestion. Je n'adresse de reproches à personne. Je pense que le gouvernement a essayé de régler une situation à laquelle il n'existait pas de solution immédiate. Nous avons tous tiré la leçon de cette expérience. Je pense qu'il faudrait effectivement prolonger le Programme de remplacement des entreprises et également poursuivre le PARPT pen-

[Text]

The transition will continue. Our thrust is to keep the transition orderly. I think we can all get along.

The Chairman: Thank you very much for your presentation. This is a very important question for you, and the senators will give this matter careful consideration.

Our next witness is the Chairman of the Canadian Tobacco Manufacturers' Council, Mr. William A. Neville.

Please make your presentation, Mr. Neville, and then the senators will have questions for you.

William H. Neville, Chairman of the Canadian Tobacco Manufacturers' Council: Mr. Chairman, I will try and hold my opening comments to a minimum.

Honourable senators, I appreciate the opportunity to speak to Bill C-10 and, more generally, to the issue of tobacco taxation. I believe honourable senators have a copy of our submission to the House Legislative Committee on Bill C-10. I will not try to recover the ground that is in there. I would be happy to respond to any questions about it.

If I may simply summarize our submission, it speaks to four points: Firstly, the impact on employment of these tax increases throughout the tobacco sector, an industry which still accounts directly or indirectly, by independent study, for some 60,000 jobs in Canada; secondly, the totally regressive nature of these taxes, which fall on the 6 million Canadians who choose to smoke, with no regard whatsoever for their ability to pay; thirdly, the ironic position of a federal government which keeps saying that it does not want Canadians to smoke, and yet it depends on them to do so to raise some \$4 billion a year in tax revenues; and lastly, but far from least, the impact these tax increases have had on the twin problems of smuggling and transborder shopping, problems which are virtually out of control as we speak.

Those are the problems that have been created by these tax increases, and against that, these policies are not achieving their stated public policy objectives. Let me give you some figures to illustrate that point and take you through this.

Let me begin with sales of fully-taxed, Canadian-manufactured cigarettes; that is, manufactured cigarettes in their normal commercial form on which all federal and provincial taxes due have been paid and the product is then sold in Canada. These sales are down 9.6 per cent on a year-over-year basis between September of 1990 and September of 1991. On the other hand, sales of fine-cut tobacco or so-called "roll-your-own tobacco" and related products such as semi-manufactured sticks during the same 12-month period are up 7.2 per cent and 10.1 per cent respectively. These products, like manufactured cigarettes, have been subject to massive increases in federal-provincial taxes in recent years, but even with those, on an equivalent cost basis to the consumer, fine-cut tobacco and sticks are about 20 to 25 per cent less expensive than manufactured cigarettes.

The first point I would make to you on the impact of these tax increases is that they have forced many Canadian smokers,

[Traduction]

dant la phase de transition. Cette transition se poursuivra. Nous voulons qu'elle se passe bien. Je pense que nous pouvons tous nous entendre.

Le président: Merci beaucoup de votre exposé. C'est une question très importante pour vous à laquelle les sénateurs accorderont toute leur attention.

Le témoin suivant est le président du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac, M. William A. Neville.

Monsieur Neville, présentez-nous votre exposé après quoi nous vous poserons des questions.

William H. Neville, président du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac: Monsieur le président, j'essaierai d'être le plus bref possible.

Honorables sénateurs, je me réjouis de pouvoir vous parler du projet de loi C-10 et de la question des taxes sur le tabac en général. Je crois que vous avez reçu un exemplaire du mémoire que nous avons présenté au Comité législatif de la Chambre des communes sur le projet de loi C-10. Je ne répéterai pas ce que nous avons déjà dit. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions à ce sujet.

Si vous me permettez de simplement résumer notre mémoire, il porte sur quatre grandes questions: premièrement, les répercussions de ces hausses de taxes sur l'emploi dans tout le secteur du tabac, une industrie qui, d'après une étude indépendante, crée directement ou indirectement 60 000 emplois; deuxièmement, le caractère régressif de ces taxes qui sont imposées aux six millions de Canadiens qui ont choisi de fumer, quelle que soit leur capacité de payer; troisièmement, l'attitude contradictoire du gouvernement fédéral qui ne cesse de répéter que les Canadiens ne doivent pas fumer et qui compte sur eux pour percevoir chaque année des recettes fiscales de 4 milliards de dollars et la dernière question, mais non la moindre, les répercussions que ces hausses de taxes ont eues sur la contrebande et les achats aux États-Unis, des problèmes qui ont pris des proportions formidables.

Telles sont les difficultés que ces hausses de taxes ont créées sans même que ces politiques n'atteignent leur objectif. Je vais vous citer quelques chiffres à l'appui de mes dires.

Commençons par les ventes de cigarettes canadiennes taxées; autrement dit, de cigarettes fabriquées commercialement sur lesquelles toutes les taxes fédérales et provinciales ont été acquittées et qui sont vendues au Canada. Ces ventes ont baissé de 9,6 p. 100 entre septembre 1990 et septembre 1991. Par contre, les ventes de tabac fin ou de «tabac à rouler» et de produits tels que les bâtonnets semi-manufacturés ont augmenté de 7,2 p. 100 et 10,1 p. 100 respectivement au cours de la même période de 12 mois. Comme les cigarettes, ces produits ont fait l'objet de hausses de taxes fédérales-provinciales massives ces dernières années, mais leur prix reste moins élevé que celui des cigarettes toutes faites, dans une proportion de 20 à 25 p. 100.

La première conséquence de ces hausses d'impôt que je veux vous montrer est qu'elles ont forcé de nombreux fumeurs cana-

[Text]

particularly at the lower income end of the scale, to switch to less expensive tobacco products.

Secondly, and this is very important, exports of Canadian tobacco products and sales of duty-free Canadian tobacco products in the same 12-month period are up more than 90 per cent on a year-over-year basis. What that tells you is this: If, through taxes, you price a consumer product beyond the practical reach of the average Canadian, but that product remains available to them across the border at half the price or less, consumers will simply seek out those lower-cost products. That is exactly what has happened with Canadian tobacco products, as indeed it has happened with gasoline and alcoholic beverages that suffer from the same overtaxation. That is exactly why we have rampant smuggling and transborder shopping in these products, all of which, as I say, must be taken against the fact that these policies have not achieved what the minister keeps saying is his objective, that is, any measurable increase in the rate of decline of smoking in Canada. If you put all those figures together, it means the total sales on a year-over-year basis in Canada are down less than 2 per cent. That is almost exactly the historical trend.

As all of you will know, tobacco consumption in Canada has been declining for more than a decade. In fact, some trends go back 20 years. The point I want to emphasize is that the rate of decline, as measured by sales data, is no different now after all these taxes have been junk-piled onto this product than existed in the early 1980s before taxes took off and during an era when the increase in tobacco taxes was well below the rate of inflation, as opposed to the last seven years when taxes have been increased at a rate of roughly seven times the CPI and have been a major contributor to increases in the CPI.

If you want to measure this in another way, if you look at the incidence of smoking among Canadians, you will see the very same thing. For example, in 1989, the incidence of smoking—that is, the number of Canadians who said they smoke—was 32.1 per cent. A year later, in 1990, it was 31.3 per cent. As of September of this year, it was 30.4 per cent. What you have is a trend of roughly one percentage point per year of decline. That trend goes back to the late 1960s, and that trend line has been moving down at the same rate of between 1 and 1.5 per cent a year every year since then. It has not changed despite these tax increases and despite the attempt to ban tobacco advertising. There is a long-term trend there. If the government is saying that these policies are being used to speed that trend up, it is not working. The facts show that very clearly. What it is doing, however, is causing a lot of very serious problems on the side.

As an anti-smoking measure, these tax policies do not work, given all the available evidence; however, what they are doing is driving more and more Canadians to buy their cigarettes through either smuggling or across the border in the United States with all the attendant problems that go with it.

The wholesale sector in our industry's business is down some 30 per cent. These are mainly family businesses who rely largely on tobacco sales for their livelihood. Sales are down at the retail level, particularly in and around border communities by similar types of numbers. If you look at independent mom

[Traduction]

diens, surtout ceux qui se situent en bas de l'échelle des revenus, à opter pour des produits de tabac moins coûteux.

Deuxièmement, et c'est très important, les exportations de produits de tabac canadien et les ventes de produits de tabac canadien en franchise ont augmenté de plus de 90 p. 100 au cours de la même période de 12 mois. La conclusion qu'il faut en tirer est la suivante: si les taxes mettent un produit de consommation hors de portée du Canadien moyen, mais si ce produit reste disponible de l'autre côté de la frontière à moitié prix ou même moins, les consommateurs vont simplement aller le chercher là où il coûte moins cher. C'est exactement ce qui s'est passé pour le tabac canadien comme c'était également arrivé pour l'essence et les boissons alcoolisées qui sont également assujetties à des taxes excessives. Voilà pourquoi ces produits font l'objet d'une contrebande et d'achats aux États-Unis si bien que cette politique n'a pas atteint l'objectif énoncé par le ministre à savoir qu'elle devait diminuer sensiblement la consommation de tabac au Canada. Si vous additionnez tous ces chiffres, les ventes totales annuelles au Canada ont baissé de moins de 2 p. 100. Cela correspond presque exactement à la tendance enregistrée au cours des années.

Comme chacun sait, la consommation de tabac est en baisse au Canada depuis une bonne dizaine d'années. En fait, cette tendance remonte à 20 ans. Je tiens à souligner que, malgré l'accumulation de toutes ces taxes, d'après les ventes, le taux de diminution n'a pas changé par rapport au début des années 80. Les hausses de taxes sur le tabac étaient alors nettement inférieures au taux d'inflation tandis que, depuis sept ans, leur progression est à peu près sept fois plus rapide que celle de l'indice des prix à la consommation et elle a largement contribué à augmenter l'indice.

Si vous vous basez plutôt sur le nombre de fumeurs, vous constaterez le même phénomène. Par exemple, en 1989, 32,1 p. 100 des Canadiens fumaient. Un an plus tard, en 1990, ce taux était de 31,3 p. 100. En septembre de cette année, il était de 30,4 p. 100. La diminution du nombre de fumeurs est d'environ 1 p. 100 par an. Cette tendance remonte à la fin des années 60 et, depuis lors, elle a toujours été de 1 à 1,5 p. 100 par an. Le rythme n'a pas changé malgré ces hausses de taxes et l'interdiction de la publicité sur le tabac. Il s'agit d'une tendance à long terme. Si le gouvernement prétend que ces politiques doivent accélérer cette tendance, elles ne donnent pas les résultats escomptés. Les faits le prouvent très clairement. Mais en attendant, elles causent de très graves problèmes.

Ces politiques fiscales ne sont pas de bonnes mesures anti-tabac. Cependant, elles incitent davantage de Canadiens à se procurer des cigarettes de contrebande ou à aller les acheter aux États-Unis avec tous les problèmes que cela entraîne.

Le secteur de la vente en gros s'est rétréci d'environ 30 p. 100. Il s'agit surtout d'entreprises familiales qui vivent en grande partie des ventes de tabac. Au niveau du détail, les ventes sont en baisse dans la même proportion, surtout dans les villes frontalières. Si vous prenez l'épicerie du coin ou le

[Text]

and pop stores or dépanneur stores, figures show that they rely on tobacco products for 28 per cent of their net income. Their sales are way down, not because people are stopping smoking at a rate any faster than they were doing 10 years ago, but simply because these taxes, almost like prohibition, have driven people to get their cigarette and tobacco products elsewhere. That is exactly what is happening.

If the government's real purpose is not to deal with whether people smoke or not but, rather, to raise revenue, then with tax increases of the magnitude that are represented in this bill—3 cents a cigarette or \$6 a carton, we now have the most expensive cigarettes in the world, almost without exception. I think there may be one Nordic country that is competitive. If the name of the game is revenue, however, then it is working to the extent that federal tobacco taxes this year will be close to \$4 billion versus \$2.4 billion in 1990, and provincial taxes in total are almost the same as federal taxes.

Even here, there is enormous leakage via smuggling and transborder shopping, which by our estimates are now costing federal and provincial governments as much as \$1.5 billion in lost potential revenue.

Do not forget that 75 cents of every dollar of tobacco expenditures in this country is taxation. So every dollar you drive across the border or into the smuggling system is 75 cents of taxes lost to federal and provincial governments. We estimate the total smuggling and transborder market—and it is very difficult to produce precise figures, but we have had studies done by the forensic division of Peat Marwick—to be approaching \$2 billion. If 75 per cent of that is taxes, then \$1.5 billion in tax revenue is being lost by excessive taxes that are driving people to buy their cigarettes elsewhere. I question whether that is a very successful tax policy.

I will stop there, Mr. Chairman. I will be happy to try and answer any questions you may have.

Senator Thériault: I could not have said it better. My own province of New Brunswick has some of the most expensive cigarettes in the world, and I see my premier and my prime minister trying to find ways and means to stop people from crossing the border. This practice is hurting the Canadian economy.

When I talk to the owners of convenience stores in my province, some of them 200 miles away from the border, some of them tell me that their cigarette sales have gone down by 90 per cent. I live in a small community, and I know a lot of people, and given the number of cheap cigarettes coming in from the United States since 1990, I know that more and more young people have started to smoke in my community than was the case before. I believe that governments have gone too far in taxing people who cannot afford to pay those taxes. Those are the people that I am concerned with quite honestly, sir, not with the tobacco manufacturing companies. My concern lies with the poor people.

[Traduction]

dépanneur, les chiffres indiquent que les produits de tabac leur assurent 28 p. 100 de leur revenu net. Leurs ventes sont nettement en baisse, non pas parce que les Canadiens cessent de fumer à un rythme plus rapide qu'il y a dix ans, mais simplement parce que ces taxes ont, presque comme la prohibition, incité les gens à aller acheter leurs cigarettes et leur tabac ailleurs. C'est exactement ce qui se passe.

Si le gouvernement ne cherche pas vraiment à dissuader les gens de fumer, mais plutôt à augmenter ses recettes fiscales cela expliquerait des hausses de taxes d'une telle importance—le projet de loi prévoit une hausse de 3 cents la cigarette ou 6 \$ le carton. Nous avons maintenant les cigarettes les plus chères au monde, pratiquement sans exception. Il y a peut-être un pays nordique où la situation est la même. Cependant, si le but du gouvernement est d'augmenter ses recettes, il y réussit très bien en ce sens que, cette année, les taxes fédérales sur le tabac rapporteront près de 4 milliards de dollars contre 2,4 milliards en 1990 et les taxes provinciales représentent un montant presque aussi élevé.

Même là, la contrebande et les achats aux États-Unis représentent une perte énorme qui, d'après nos estimations, coûtent 1,5 milliard de dollars aux gouvernements fédéral et provinciaux.

N'oubliez pas que sur chaque dollar dépensé au Canada pour acheter des produits de tabac, il y a 75 c. de taxes. Par conséquent, chaque dollar qui part de l'autre côté de la frontière représente une perte de taxes de 75 c. pour le gouvernement fédéral et les provinces. Il est très difficile d'obtenir des chiffres exacts, mais d'après les études que nous avons fait faire par Peat Marwick, le marché de la contrebande et des achats aux États-Unis représente près de 2 milliards de dollars. Si vous comptez 75 p. 100 de taxes, une fiscalité excessive qui incite les gens à aller acheter leurs cigarettes à l'étranger entraîne une perte de recettes fiscales de 1,5 milliard de dollars. Je me demande s'il s'agit là d'une bonne politique fiscale.

Je n'en dirai pas plus, monsieur le président. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Thériault: Je n'aurais pas pu mieux décrire la situation. Le Nouveau-Brunswick, ma province, est l'une des régions du monde où les cigarettes coûtent le plus cher et je vois le premier ministre provincial et le premier ministre fédéral essayer de trouver des moyens d'empêcher les gens de traverser la frontière. Cela fait beaucoup de tort à l'économie canadienne.

Les propriétaires des dépanneurs de ma province, dont certains sont à 200 milles de la frontière, me disent que leurs ventes de cigarettes ont baissé de 90 p. 100. Je vis dans une petite localité où je connais beaucoup de gens. Étant donné la quantité de cigarettes à bon marché qui provient des États-Unis depuis 1990, je sais que de plus en plus de jeunes ont commencé à fumer. Les gouvernements sont allés trop loin en taxant des gens qui n'ont pas les moyens de faire face à cette taxe. J'avoue honnêtement que c'est pour eux que je m'inquiète et non pas pour les fabricants de tabac. Je me soucie des pauvres gens.

[Text]

I believe that smoking is bad for your health. I believe that, and I am a victim of it. However, alcohol is bad as well. We all do things that are bad for our health. Many of us eat too much and hurt ourselves more than those who smoke. My friend, Dr. Haidasz, is dead set against smoking, but I never hear him talking about overeating.

Senator Haidasz: Do as I say, not as I do.

Senator Thériault: What happens eight years down the road, now that the FTA is fully in force, with the Americans selling cigarettes in Canada?

Mr. Neville: Let me give you an idea of the dimension of the problem in an area like New Brunswick. The average retail price of a carton of cigarettes in New Brunswick, all taxes included, is \$56. If you cross the border into New Hampshire or Maine, the average price for U.S. brands is between \$18 and \$19. You can buy Canadian cigarettes, the same cigarettes, for between \$19 and \$21 a carton. The differential is purely taxation.

In terms of the penetration of American brands into Canada, traditionally, Canadians have not smoked American cigarettes in any large volume.

Senator Thériault: In New Brunswick, they are not smoking American; they are smoking Canadian.

Mr. Neville: In the normal course, American cigarettes represent only about 1 per cent of the market. They are starting, particularly through the smuggling route, to get a much larger share of the market, and this is one of our very serious concerns.

My member companies do not like to have their product smuggled. Traditionally, they have not exported to the United States in the volumes that are involved now, although there are legitimate markets for Canadian cigarettes in Florida and places like that. Our position, and we make no bones about it, is this: If this trade goes on because of government tax policy, we would just as soon it be our cigarettes. The alternative is clear. If they are not our cigarettes, they will be Marlboros and Camels and other American cigarettes. When you create a price differential between \$18 and \$56, that is enough to make people switch brands. They may prefer Canadian cigarettes, but not at three times the price. The FTA will simply take more of that price differential away, and over the 10-year period, the current tariffs on cigarettes coming in from the United States will be phased out.

Senator Thériault: American tobacco manufacturers can manufacture Canadian cigarettes just as well as we can in Canada, so if the market is there, they probably will do that.

Mr. Neville: Every one of our three member companies is affiliated in one way or another with a major international producer. Indeed, our companies own these trademarks only for Canada.

[Traduction]

Je crois que la cigarette est mauvaise pour la santé. Je le crois et j'en suis la victime. Cependant, l'alcool est également mauvais. Nous faisons des tas de choses qui sont mauvaises pour notre santé. Certains d'entre nous mangent beaucoup trop et font encore plus de tort à leur santé que ceux qui fument. Mon ami, le Dr. Haidasz, est tout à fait opposé à l'usage du tabac, mais je ne l'ai jamais entendu parler des excès alimentaires.

Le sénateur Haidasz: Faites ce que je dis et non pas ce que je fais.

Le sénateur Thériault: Qu'arrivera-t-il d'ici huit ans, quand l'ALE sera entièrement en vigueur et que les Américains vendront leurs cigarettes au Canada?

M. Neville: Je vais vous donner une idée de la gravité du problème dans une région comme le Nouveau-Brunswick. Le prix de détail moyen d'un carton de cigarettes est de 56 \$, toutes taxes incluses, au Nouveau-Brunswick. Si vous traversez la frontière pour vous rendre dans le New Hampshire ou le Maine, le prix moyen des cigarettes de marques américaines se situe entre 18 \$ et 19 \$. Vous pouvez acheter des cigarettes canadiennes, les mêmes qu'ici, pour 19 \$ à 21 \$ le carton. La différence est purement constituée par les taxes.

Pour ce qui est de la pénétration des marques américaines au Canada, jusqu'ici, les Canadiens n'ont pas beaucoup fumé de cigarettes américaines.

Le sénateur Thériault: Au Nouveau-Brunswick, ils fument des cigarettes non pas américaines, mais canadiennes.

M. Neville: Normalement, les cigarettes américaines ne représentent qu'environ 1 p. 100 du marché. Mais elles commencent à s'en tailler une part beaucoup plus importante, surtout grâce à la contrebande, et cela nous préoccupe très sérieusement.

Les fabricants membres de notre organisme n'aiment pas que leurs produits soient importés en contrebande. Jusqu'ici, ils n'exportaient pas leurs cigarettes vers les États-Unis autant que maintenant, même s'il y a des marchés légitimes pour les cigarettes canadiennes en Floride et ailleurs. Notre position est bien claire: si la politique fiscale du gouvernement engendre ce commerce, nous préférons que ce soit nos cigarettes qu'on achète. Car si ce ne sont pas les nôtres, ce seront des Marlboros, des Camels et d'autres cigarettes américaines. Quand vous créez un écart de prix de 18 \$ à 56 \$, cela suffit à inciter les gens à changer de marque. Ils préfèrent peut-être les cigarettes canadiennes, mais pas si elles coûtent trois fois plus cher. L'ALE ne fera qu'accentuer cet écart et, d'ici dix ans, les droits de douane actuels sur les cigarettes provenant des États-Unis seront éliminés.

Le sénateur Thériault: Les fabricants de tabac américain peuvent fabriquer les cigarettes canadiennes aussi bien que nous le faisons au Canada. Par conséquent, s'il y a un marché, c'est sans doute ce qu'ils feront.

M. Neville: Chacune de nos trois compagnies membres est affiliée, d'une façon ou d'une autre, à un grand producteur international. En fait, elles ne possèdent ces marques de commerce que pour le Canada.

[Text]

That is, there is nothing to stop Phillip Morris, for example, who is a major shareholder of Rothmans's, from producing those brands and sending them into Canada. That is one of the reasons why an export tax will not work.

Senator Thériault: As you mentioned, the increase in the sticks almost replaces the decrease in cigarettes. That only means one thing. People who cannot afford to buy cigarettes are buying the tobacco. I think one of the convenience store operators told me that they buy it in the States for about \$9 or something, or \$8, and it sells for \$44 in New Brunswick.

Mr. Neville: A little lower than that in Canada. However, taxes even on fine cut have been increased from 90 cents per 200 grams in 1981 to \$12.58 in September of this year, 1300 per cent. But even with those kind of tax increases at the retail level, you can buy the equivalent of a carton of cigarettes in fine cut for about \$32.

Senator Thériault: One more question, Mr. Chairman. What do you suggest to the Governments of Canada and New Brunswick?

Mr. Neville: I think the problem is taxation, frankly, and I do not see any solution to this trans-border problem. It is not limited to tobacco products, by the way, as you know. It also applies to booze and gasoline. There are lots of studies around to show that people cross over, driven by these things, and when they get there, they buy a lot of other things. The total economic loss to Ontario, by its own government study, was in excess of over \$10 billion last year in total retail sales.

It is probably unreal, given the fiscal position of these governments, to expect them to roll these taxes back, although I think I could make a pretty good case that the government would net out as much money at lower taxes for tobacco products at least as it is now doing. The least, it seems to me, they have got to do is at least not make the matters worse by increasing these taxes. I think this trend is there, and it is not going to stop.

One might hope that, given the fiscal problems our friends to the south have, maybe when they get an election out of the way, they will look at their tax rates, which in many cases seem to a Canadian to be unusually low.

Senator Thériault: Thank you.

Senator Haidasz: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Neville, would you kindly tell us whether any of the Canadian or perhaps, if you know, any American tobacco company is working on a synthetic cigarette where you could enjoy smoking something, yet it will not have the lethal effects of the nicotine and many tars in the present type of tobacco being smoked.

Mr. Neville: I know these companies are investing literally hundreds of millions of dollars in product development and research. As you probably know, Senator Haidasz, over the 1960s and 1970s, tar and nicotine levels generally were lowered, substantially through filters and the like. One American

[Traduction]

Autrement dit, rien n'empêche Phillip Morris, par exemple, qui est l'un des principaux actionnaires de Rothmans, de produire ces marques et de les envoyer au Canada. C'est une des raisons pour lesquelles une taxe à l'exportation ne donnera aucun résultat.

Le sénateur Thériault: Comme vous l'avez dit, la croissance des ventes de bâtonnets compense pratiquement la diminution des ventes de cigarettes. La seule conclusion c'est que les gens qui n'ont pas les moyens de s'acheter des cigarettes achètent du tabac en vrac. Le propriétaire d'un dépanneur m'a dit que cela coûtait 9 \$ ou 8 \$ aux États-Unis et 44 \$ au Nouveau-Brunswick.

M. Neville: Un peu moins que cela au Canada. Mais les taxes sur le tabac fin ont également augmenté et sont passées de 90 c. pour 200 grammes en 1981 à 12,58 \$ en septembre dernier ce qui représente une hausse de 1 300 p. 100. Cependant, malgré ces augmentations de taxes au niveau du détail, vous pouvez acheter l'équivalent d'un carton de cigarettes en tabac fin pour environ 32 \$.

Le sénateur Thériault: Une question de plus, monsieur le président. Que suggérez-vous aux gouvernements du Canada et du Nouveau-Brunswick?

M. Neville: A mon avis, les taxes sont à l'origine de cette situation et je ne vois aucun moyen de résoudre le problème des achats aux États-Unis. Quoi qu'il en soit, cela ne se limite pas au tabac. C'est vrai aussi pour l'alcool et l'essence. De nombreuses études révèlent que les gens traversent la frontière pour acheter ces produits et qu'une fois sur place, ils achètent beaucoup d'autres choses. Selon une étude du gouvernement, la perte totale que cela engendre pour l'économie de l'Ontario a dépassé 10 milliards de dollars l'année dernière.

Étant donné la situation financière de ces gouvernements, nous manquerions sans doute de réalisme en espérant qu'ils réduiront ces taxes. Cependant, je pourrais sans doute démontrer qu'en abaissant les taxes sur le tabac le gouvernement récolterait quand même autant d'argent que maintenant. Il faudrait au moins qu'il n'aggrave pas encore la situation en augmentant ces taxes. Je ne pense pas que cette tendance s'arrête.

Compte tenu des difficultés financières de nos voisins du Sud, nous pouvons toujours espérer qu'aux prochaines élections ils augmenteront leurs taxes qui, bien souvent, semblent vraiment très faibles aux yeux des Canadiens.

Le sénateur Thériault: Merci.

Le sénateur Haidasz: Merci, monsieur le président. Monsieur Neville pourriez-vous nous dire si l'un des fabricants de tabac canadien ou peut-être même américain cherche actuellement à mettre au point une cigarette synthétique qui procurerait le plaisir de fumer, mais sans la nocivité de la nicotine et de la plupart des goudrons qui se trouvent actuellement dans le tabac?

M. Neville: Je sais que ces fabricants investissent des centaines de millions de dollars dans la recherche-développement. Comme vous le savez sans doute, sénateur Haidasz, dans les années 60 et 70, le taux de nicotine et de goudron a été nettement réduit notamment grâce au filtre. Une compagnie améri-

[Text]

company did try to market 18 months ago a so-called smokeless cigarette that did not put smoke into the air. People were concerned about second-hand smoke. Frankly, it was not a marketing success even though it represented a very large investment on that company's part.

I do not know the specific state of those things other than quite clearly the companies are trying to respond to the interests and concerns of their consumers. Therefore, if one could reduce even further tar and nicotine levels, I am sure companies would like to do it.

As you know, now, at the lowest end of the scale for tar and nicotine content of cigarettes and in those brands it is very low, it is down to point 1 per cent.

Senator Haidasz: I do not mean to be facetious in my second question. Is the Canadian Tobacco Manufacturers' Council asking for some transitional help like the previous witnesses?

Mr. Neville: No. I would not be honest with you if I told you that the Canadian tobacco manufacturing industry is not quite a profitable industry.

Senator Haidasz: Thank you.

Senator Sylvain: Mr. Neville, I think you touched on this a little while ago. One of greatest lines about taxation I can remember is the one about getting as many quills out of the goose with the least amount of squawks.

You touched on the amount of cross-border shopping that is being done, and we know it is being done in New Brunswick. I know where I come from in Montreal the traffic is pretty heavy. I think that is where the Canadians are squawking, and rightly so. There is nothing like enlightened self-interest, however, and you touched on something about which I wonder if you have ever put any numbers together. You said that the government is losing money. 1.5 million on this—

Mr. Neville: Billion.

Senator Sylvain: Billion. The number of cigarettes sold not having fluctuated a whole lot, I am sure that the tax revenues from all this has gone up over the years. Has it started to level off because of lack of consumption? Is there a point at which the government is going to find that the law of diminishing returns has taken hold?

Mr. Neville: Yes. It has happened in the past. You would not believe this, but in the early 1950s, the then federal government actually rolled back a 4 cent a pack increase in taxes because it set off exactly the kind of problems we are discussing today. Four cents a pack seems almost nominal today. The government of Quebec more recently, in the 1970s, the previous government of Mr. Bourassa, put through a tax increase, found that its revenues actually had gone down, and rescinded the increase.

I think the government of Ontario is finding this year considerable difficulty in meeting its revenue estimates. Again, when you put through a tax increase of the magnitude of these increases, it is pretty hard in the short-term not to end up with more revenue, but I think the elasticity point, as the econo-

[Traduction]

caine a essayé de commercialiser, il y a 18 mois, une cigarette dite sans fumée qui ne dégage pas de fumée dans l'air. Les gens se souciaient de la fumée secondaire. Cette cigarette n'a pas eu beaucoup de succès même si la compagnie en question y avait investi énormément d'argent.

J'ignore où les choses en sont sur ce plan si ce n'est que les fabricants essaient de satisfaire les consommateurs. Par conséquent, s'il était possible de réduire encore davantage le taux de goudron et de nicotine, je suis sûr qu'ils le feraient.

Comme vous le savez, certaines marques de cigarettes ont réduit leur taux de goudron et de nicotine à 1 p. 100.

Le sénateur Haidasz: Je ne cherche pas à me montrer facétieux, mais je voudrais savoir si le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac demande de l'aide pour la période transitoire comme les témoins précédents?

M. Neville: Non. Je ne serais pas honnête avec vous si je vous disais que l'industrie canadienne du tabac est toujours une industrie rentable.

Le sénateur Haidasz: Merci.

Le sénateur Sylvain: Monsieur Neville, je crois que vous avez abordé la question tout à l'heure. L'une des meilleures définitions que j'ai entendues au sujet de l'impôt c'est qu'il consiste à plumer les gens au maximum moyennant le minimum de cris de protestation.

Vous avez parlé des Canadiens qui vont faire leurs emplettes de l'autre côté de la frontière et nous savons que c'est un phénomène très répandu au Nouveau-Brunswick. Je sais aussi qu'à Montréal les va-et-vient sont assez intenses. C'est sous cette forme que les Canadiens poussent des cris de protestation et ils ont raison. Chacun essaie de défendre ses intérêts, mais vous avez abordé une question au sujet de laquelle je me demande si vous avez déjà établi des chiffres. Vous dites que le gouvernement perd de l'argent soit 1,5 million . . .

M. Neville: Milliard.

Le sénateur Sylvain: Milliard. Le nombre de cigarettes vendues n'ayant pas beaucoup bougé, je suis certain que les recettes fiscales ont dû augmenter au cours des années. La baisse de consommation a-t-elle commencé à réduire les recettes? Le gouvernement va-t-il constater, à un moment donné, que des recettes diminuent?

M. Neville: Oui. C'est déjà arrivé par le passé. Vous ne le croirez peut-être pas, mais au début des années 50, le gouvernement fédéral a effectivement aboli la hausse de taxes de 4 c. le paquet qu'il avait instaurée parce qu'elle avait engendré ce problème. Quatre cents le paquet semble insignifiant de nos jours. Plus récemment, dans les années 70, le gouvernement du Québec, le gouvernement précédent de M. Bourassa, avait instauré une hausse d'impôts puis l'avait abolie après avoir constaté que ses recettes diminuaient.

Je crois que le gouvernement de l'Ontario a énormément de difficulté, cette année, à atteindre les revenus qu'il visait. Quand vous instaurez une hausse de taxes aussi importante, à court terme, vos recettes augmentent, mais nous sommes très près d'atteindre la limite d'élasticité, comme disent les écono-

[Text]

mists say, on this product is very close to where we are. I hazard a guess that further tax increases are not going to show any reasonable or any measurable revenue gain.

Senator Sylvain: I have just one further question. I mentioned to our last witness that I seem to have read something somewhere about the numbers of cigarettes produced having gone up in Canada in the last year or two. Has the number actually gone up?

Mr. Neville: No. As I tried to explain, if you take total production, that is, domestic and export, manufactured and fine cut, our members' total output is down about 1.9 per cent year over year. That is the rate at which it has been declining for more than ten years now. There is no question there is a historical trend toward less consumption of tobaccos products. The only point I am trying to make is that these tax increases are not changing the rate of the trend.

Senator Sylvain: But you are bucking the politically correct thinking that we have across the land now that it is great to tax cigarettes, whisky and gasoline because everybody has got to use them and they are captive audiences. Thank you very much.

Senator Haidasz: Sin taxes, according to Mr. Wilson.

Senator Sylvain: That is what they are, sin taxes. Thank you, Mr. Chairman.

Senator Balfour: Mr. Neville, would you regard the trend that you refer to, which I find very interesting, to be motivated by the process of education and people's own concern for their health as being the prime factor in the reduction and use of tobacco products.

Mr. Neville: I think it is a combination of things, Senator Balfour. There is no question that, particularly among younger people, a lot of emphasis is being placed on smoking and health. The trend line down in terms of incidences among young people too is sometimes misunderstood, and it is suggested that more young people are smoking. That is simply not statistically accurate. There is less social acceptability. Frankly, as more and more restrictions are put on where you can smoke, in terms of consumption per smoker, that has an impact. I think it is a combination of all these things working over time. I say the trend is a gradual one over time, and these tax policies, if they are designed to speed up that trend, they are simply not working.

The Chairman: I think Senator Thériault forgot a question.

Senator Thériault: I just want to ask Mr. Neville if they have any figures showing the percentage of smokers in the various strata of society.

Mr. Neville: By income, you mean?

Senator Thériault: By income, yes.

Mr. Neville: Yes. I do not have them here. I would be glad to send them to you, but I can tell you generally speaking that there is not a major difference.

Senator Thériault: There is not a major difference?

[Traduction]

mistes. Je dirais qu'une nouvelle taxe ne se soldera probablement par une hausse de recettes suffisantes.

Le sénateur Sylvain: Je voudrais poser une autre question. Comme je l'ai mentionné à notre dernier témoin, j'ai lu quelque part que le nombre de cigarettes fabriquées avait augmenté au Canada, depuis un an ou deux. Est-ce exact?

M. Neville: Non. Comme j'ai tenté de vous l'expliquer, si vous prenez la production totale, c'est-à-dire pour le marché national et le marché d'exportation et aussi bien les cigarettes que le tabac fin, elle a baissé d'environ 1,9 p. 100 par an. Cette tendance se poursuit depuis plus de dix ans. Il ne fait aucun doute que les Canadiens consomment de moins en moins de tabac. J'essaie seulement de faire valoir que ces hausses de taxes ne vont rien changer à cette tendance.

Le sénateur Sylvain: Mais vous n'approuvez pas le raisonnement selon lequel nous trouvons normal de taxer les cigarettes, le whisky et l'essence étant donné que tout le monde doit s'en servir et qu'il y a donc un marché captif. Merci beaucoup.

Le sénateur Haidasz: Ce sont des taxes sur le vice, selon monsieur Wilson.

Le sénateur Sylvain: Oui, ce sont des taxes sur le vice. Merci, monsieur le président.

Le sénateur Balfour: Monsieur Neville, considérez-vous que la tendance dont vous parlez, et que je trouve très intéressante, provient de ce que les gens sont mieux éduqués et se soucient de leur santé? Pensez-vous que ce soit la première cause de la réduction de la consommation de tabac?

M. Neville: Je pense qu'il y a plusieurs facteurs qui interviennent, sénateur Balfour. Sans aucun doute, surtout chez les jeunes on insiste beaucoup sur les dangers du tabac sur la santé. D'autre part, on ne comprend pas toujours très bien la tendance en ce qui concerne le nombre de jeunes fumeurs et certains croient que plus de jeunes fument. Mais ce n'est pas vrai du point de vue statistique. La consommation de tabac est moins acceptable aux yeux de la société. Le fait que les lieux où vous pouvez fumer sont de plus en plus limités a des répercussions sur la consommation. Je pense que tous ces facteurs ont une influence avec le temps. Je dirais qu'il s'agit d'une tendance graduelle et que, si ces politiques fiscales visent à l'accélérer, elle ne donne pas les résultats escomptés.

Le président: Je crois que le sénateur Thériault a oublié une question.

Le sénateur Thériault: Je voudrais simplement demander à M. Neville s'il a des chiffres indiquant quel est le pourcentage de fumeurs dans les diverses couches de la société.

M. Neville: Vous voulez dire selon le revenu?

Le sénateur Thériault: Oui, selon le revenu.

M. Neville: Oui, mais je ne les ai pas sous la main. Je me ferai un plaisir de vous les faire parvenir, mais je peux vous dire qu'en général il n'y a pas de différence importante.

Le sénateur Thériault: Pas de différence importante?

[Text]

Mr. Neville: The incidence of smoking among those with high school education or less and income under \$25,000 is 2 or 3 percentage points higher than other people. It is not 20 per cent.

Senator Thériault: Could I have those figures?

Mr. Neville: I will send them you to.

The Chairman: Mr. Neville, it was very interesting and very important for you and it is important that it should be considered. We thank you for your cooperation very much.

Mr. Neville: I thank the senators for their time.

The Chairman: Honourable senators, I do not believe the Minister needs any introduction. He is very active. We have received many bills from him and his department. Welcome, Mr. Minister. You heard the previous witnesses. I think we would like to hear from you in order to be able to recommend if possible this bill to the Senate.

Honourable John McDermid, Minister of State (Finance and Privatization): Mr. Chairman, honourable senators, thank you very much for this opportunity to present Bill C-10 to our friends in the other place. I am doing this on behalf of the Department of Finance. I would like to make, if I might, just a very short introduction by way of some comments, and then I would be prepared to answer some questions.

This bill, Mr. Chairman, contains the necessary legislative amendments to implement the increases in excise levies on tobacco products and the taxation of inventory of these products, announced by the Minister of Finance in his budget of February 26, 1991. These measures will raise substantial revenues to help the government restore fiscal stability.

I might add that they are also a key element of the government's strategy to reduce the use of tobacco in Canada. The national strategy to reduce tobacco use is a comprehensive strategy introduced in 1985 to encourage smokers to quit and to discourage other Canadians from beginning to smoke.

I might add, Mr. Chairman, that I have been trying to get the previous witness to quit smoking for a long period of time without much luck. As a matter of fact, I am surprised he is here so long without having a cigarette. I told him I was going to give him a dig. Even though we disagree on policies, we remain friends.

This national strategy has played an important role, we believe, in encouraging Canadians to reduce their tobacco use. The tax increases contained in this bill are expected to result in further reductions in the consumption of tobacco products both this year and in the coming years.

I heard Mr. Neville's evidence that he presented before the committee. Our figures do not quite gibe with what he has presented to the committee, and I would be willing to comment on that later.

Earlier I sat and listened to the Ontario Flue-Cured Tobacco Marketing Board expressing concern to you about the

[Traduction]

M. Neville: Le taux de fumeurs chez les Canadiens dont le niveau d'instruction ne dépasse pas le diplôme d'études secondaires et dont le revenu est de moins de 25 000 \$ est de 2 ou 3 p. 100 plus élevé que chez les autres gens. L'écart n'est pas de 20 p. 100.

Le sénateur Thériault: Pourrais-je avoir ces chiffres?

M. Neville: Je vais vous les faire parvenir.

Le président: Monsieur Neville, votre témoignage a été très intéressant. Nous vous remercions beaucoup de votre coopération.

M. Neville: Je remercie les sénateurs d'avoir pris le temps de m'écouter.

Le président: Honorables sénateurs, je ne crois pas nécessaire de vous présenter le ministre. Il est très actif. Il nous a fait parvenir de nombreux projets de loi. Bienvenue, monsieur le ministre. Vous avez entendu les témoins précédents. Nous voudrions vous entendre pour pouvoir recommander au Sénat d'adopter ce projet de loi, si possible.

L'honorable John McDermid, ministre d'État (Finances et Privatisation): Monsieur le président et honorables sénateurs, je vous remercie beaucoup de me donner l'occasion de présenter le projet de loi C-10 à nos collègues de l'autre endroit. Je le fais au nom du ministère des Finances. Si vous le permettez, je voudrais vous faire une brève déclaration liminaire, après quoi je serai prêt à répondre à vos questions.

Ce projet de loi contient les modifications législatives nécessaires pour mettre en œuvre les hausses de la taxe d'accise sur les produits du tabac et assujettir à la taxe les stocks de ces produits comme le ministre des Finances l'avait annoncé dans son budget du 26 février 1991. Ces mesures permettront de recueillir des recettes importantes qui aideront le gouvernement à assainir sa situation financière.

J'ajouterai qu'elles sont également l'un des éléments clés de la stratégie gouvernementale visant à réduire la consommation de tabac au Canada. Cette stratégie globale a été instaurée en 1985 pour inciter les fumeurs à renoncer à fumer et pour dissuader les autres Canadiens de commencer à fumer.

J'ajouterai, monsieur le président, que j'essaie depuis longtemps d'inciter le témoin précédent à cesser de fumer, mais sans grand succès. En fait, je m'étonne qu'il ait pu se passer de cigarette si longtemps. Je l'ai prévenu que j'allais le taquiner un peu. Même si nous n'avons pas les mêmes opinions politiques, nous restons bons amis.

Cette stratégie nationale a largement contribué, selon nous, à inciter les Canadiens à réduire leur consommation de tabac. Les hausses de taxes prévues dans ce projet de loi devraient réduire davantage cette consommation, à la fois cette année et les années à venir. J'ai entendu le témoignage que vous a présenté

M. Neville. Nos chiffres ne correspondent pas tout à fait avec les siens et j'en parlerai tout à l'heure.

Un peu plus tôt, j'ai écouté l'*Ontario Flue-Cured Tobacco Marketing Board* vous parler des conséquences que les politi-

[Text]

impact of government tobacco policies and the tax increases proposed in this bill on their members.

As part of the government's comprehensive strategy to reduce tobacco use, Mr. Chairman, we have also implemented several programs to assist tobacco growers who wish to diversify their crops or leave the industry altogether. Close to \$70 million has been allocated to these programs over the past four years. In light of the tax increases announced in the February budget, the government is reviewing, as was mentioned, whether the existing program should be extended and whether any adjustments to it would be useful to better meet the needs of the tobacco growers.

Just covering the principal measures in the bill, the excise tax on cigarettes has increased by 3 cents a cigarette or \$6 a carton, and the excise levies on other tobacco products are increased proportionately. These taxes came into effect on February 27, 1991.

On the same date, the manner in which tobacco sticks are taxed was changed from a weight to a per unit base, and the excise tax and duties set to equal those on fine cut tobacco for roll-your-own cigarettes.

To ensure that tobacco tax increases are applied in a consistent manner at different trade levels, the higher excise levies of 3 cents per cigarette, 2.3 cents per tobacco stick and 2.04 cents per gram of fine cut tobacco apply to retailers' inventories in excess of 1000 cartons and to wholesalers' inventories at the beginning of February 27.

Interest is imposed on delayed payments of the tobacco tax increases beyond the time current tax payments are normally remitted and on later deficient instalment payments on the tax on tobacco inventories.

These measures, Mr. Chairman, would generate substantial revenues, \$1.4 billion in the 1991-92 fiscal year declining to \$980 million in the 1994-95 fiscal year. These revenues will help to control the deficit, thus reinforce the government's plan for economic recovery.

Mr. Chairman, this is an important bill for the government. The tax increases will generate important revenues and also reinforce the government's strategy to reduce the use of tobacco by Canadians.

I will be pleased to respond to any questions senators may have on this bill.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Senator Haidasz: You have stated that one of the objects of this bill is to reduce the use of tobacco, yet you are punishing the tobacco smoker. Has your department or anybody in the government tried to help the tobacco smoker to kick the habit? I know that the Department of Health and Welfare issues a tobacco smoking cessation program. Some of these programs cost \$125. The nicotine gum costs about \$20 a week. None of this is covered by any tax relief from the federal government, nor by any provincial drug program. I suggested in my speech on this bill in the chamber that I think it would be only fair if you would assist Canadian tobacco smokers who are trying to

[Traduction]

ques du gouvernement sur le tabac et les hausses de taxes proposées dans ce projet de loi auraient sur les producteurs.

Dans le cadre de la stratégie globale du gouvernement visant à réduire la consommation de tabac, nous avons également mis en œuvre plusieurs programmes pour aider les producteurs de tabac qui le désirent à diversifier leurs cultures ou à abandonner ce secteur. Près de 70 millions de dollars ont été affectés à ces programmes depuis quatre ans. Étant donné les hausses de taxes annoncées dans le budget de février, le gouvernement étudie s'il y a lieu de prolonger le programme existant et de le rajuster pour mieux répondre aux besoins des producteurs de tabac.

Pour vous décrire les principales mesures prévues dans le projet de loi, la taxe d'accise sur les cigarettes augmente de 3 c. la cigarette ou de 6 \$ le carton et la taxe d'accise sur les autres produits de tabac augmente dans les mêmes proportions. Ces taxes sont entrées en vigueur le 27 février 1991.

À compter de la même date, les bâtonnets de tabac ont été taxés non plus au poids, mais à l'unité et la taxe d'accise sur ce produit a été fixée au même taux que sur le tabac fin utilisé pour rouler les cigarettes.

Pour que les hausses des taxes sur le tabac soient appliquées de façon uniforme aux divers maillons de la chaîne, la taxe d'accise supplémentaire de 3 c. la cigarette, de 2,3 c. le bâtonnet de tabac et de 2,04 c. le gramme de tabac fin s'applique aux stocks des détaillants de plus de 1 000 cartons et aux stocks des grossistes à compter du 27 février.

Il y aura des intérêts à payer si le paiement de la hausse de taxe sur le tabac est fait au-delà de la date à laquelle le paiement de la taxe actuelle devrait normalement être remis ainsi que sur les versements tardifs de la taxe sur les stocks de tabac.

Ces mesures rapporteront au gouvernement des recettes importantes, qui se chiffreront à 1,4 milliard pour l'exercice 1991-1992 et qui tomberont à 980 millions pour l'exercice 1994-1995. Elles aideront à réduire le déficit, ce qui renforcera le plan de relance économique du gouvernement.

Monsieur le président, ce projet de loi est important pour le gouvernement. Ces hausses de taxes produiront d'importantes recettes fiscales et renforceront la stratégie que le gouvernement a mise en œuvre pour réduire la consommation de tabac au Canada.

Je me ferai un plaisir de répondre aux questions des sénateurs au sujet de ce projet de loi.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur Haidasz: Vous avez dit que l'un des objectifs de ce projet de loi était de réduire la consommation de tabac, mais vous punissez le fumeur. Votre ministère ou quelqu'un d'autre au gouvernement a-t-il essayé d'aider le fumeur à se débarrasser de l'habitude de fumer? Je sais que le ministère de la Santé et du Bien-être offre un programme qui doit aider les gens à cesser de fumer. Certains de ces programmes coûtent 125 \$. La gomme à la nicotine coûte une vingtaine de dollars par semaine. Le gouvernement fédéral n'a prévu aucun allègement d'impôt à cet égard et ce n'est pas non plus couvert par les régimes d'assurance médicaments des provinces. Dans le discours que j'ai prononcé à la Chambre au sujet de ce projet

[Text]

kick the habit by giving them a tax relief so that they can deduct the cost of their efforts to quit tobacco smoking.

Mr. McDermid: Well, Senator Haidasz, what would you do for me when I quit cold turkey and I did not use anything to do it? I just used will. What kind of tax break would you give me, for example, since I did not have to use any stimulant additive or anything else to kick my habit?

Senator Haidasz: I would give you a Brownie medal or something.

Mr. McDermid: That is what I figured.

Senator Haidasz: I do not know why it was easy for you to quit cold turkey. Medical experts tell us that the nicotine in tobacco is almost as addictive as heroin. Did you not have any withdrawal symptoms or difficulty?

Mr. McDermid: I was the most miserable SOB to live with for probably three or four months, but today you can see my personality has changed rather dramatically. I am wonderful to live with today, senator. It did not last very long.

Senator Haidasz: I am sure, Mr. Minister, you have compassion for the Canadians that cannot quit this evil habit. Some people have a hard time quitting. They cannot do it cold turkey. They have to go to the doctor and ask him for nicotine gum or go to some psychologist or some other—

Mr. McDermid: Buy some magic little computer.

Senator Haidasz: That all costs money. I saw in this government booklet some of these cost about \$175 to \$225. Not all of them are effective, and some of them are slightly effective. I personally think that they should be given a break. After all, if these people are successful with these programs, that is going to save a lot of money for the Canadian economy. Arthur Donner, as perhaps you have read, says that it did cost the Canadian economy a \$20 billion loss, a staggering figure, in 1986 only. These are the figures that were quoted. Do you not think it is worth it.

Mr. McDermid: Well, Dr. Haidasz, your proposal brings a lot of problems into the system.

First of all, the person would have to quit in order to claim the tax rebate. I mean, if he tried all these things and they did not work and he was back on cigarettes again, would you cancel out his tax benefits on these things?

Senator Haidasz: No, because he tried.

Mr. McDermid: I see. So we are going to give people tax breaks for trying. You said that we are punishing the smoker. I look at it a different way. As a medical doctor, I thought you would too. I am surprised. We are not punishing the smoker. In fact, we are encouraging the smoker to quit. That is not

[Traduction]

de loi, j'ai fait valoir que, par souci d'équité, vous devriez aider les fumeurs canadiens qui veulent abandonner la cigarette en leur accordant un allègement fiscal de façon à ce qu'ils puissent déduire de leur impôt le coût des mesures qu'ils prennent pour cesser de fumer.

M. McDermid: Sénateur Haidasz, que seriez-vous prêt à faire pour moi qui ai abandonné la cigarette sans l'aide d'aucun programme? J'ai seulement fait preuve de volonté. Quel allègement fiscal m'accorderiez-vous, par exemple, du fait que je n'ai pas eu besoin de stimulant ou de quoi que ce soit pour me débarrasser de ce vice?

Le sénateur Haidasz: Je vous décernerais une médaille.

M. McDermid: C'est bien ce que je pensais.

Le sénateur Haidasz: J'ignore pourquoi vous avez réussi à abandonner la cigarette sans beaucoup d'efforts. Les experts médicaux nous disent que la nicotine crée une accoutumance presque aussi forte que l'héroïne. N'avez-vous éprouvé aucun symptôme de sevrage ou de difficulté?

M. McDermid: J'ai été absolument invivable pendant trois ou quatre mois, mais aujourd'hui je constate que ma personnalité a changé radicalement. Je suis devenu très facile à vivre, sénateur. Mes difficultés n'ont pas duré bien longtemps.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le ministre, vous éprouvez certainement de la compassion pour les Canadiens qui ne peuvent pas renoncer facilement à ce vice. Certains d'entre eux éprouvent beaucoup de difficultés. Ils n'arrivent pas à le faire par leurs propres moyens. Ils doivent aller chez le médecin et lui demander de leur prescrire de la gomme à la nicotine ou aller voir un psychologue ou un autre...

M. McDermid: Il suffit d'acheter un petit ordinateur magique.

Le sénateur Haidasz: Cela coûte cher. J'ai vu, dans cette brochure du gouvernement, que certains de ces moyens coûtaient 175 \$ à 225 \$. Ils ne sont pas tous efficaces et certains d'entre eux le sont plus ou moins. Personnellement, je crois qu'il faudrait aider les gens. S'ils arrivent à renoncer à fumer, cela représentera une grosse économie pour le Canada. Arthur Donner, dont vous avez peut-être lu les travaux, dit que la consommation de tabac a coûté à l'économie canadienne 20 milliards de dollars, ce qui est un chiffre faramineux, rien qu'en 1986. Tels sont les chiffres cités. Ne pensez-vous pas que le jeu en vaut la chandelle?

M. McDermid: Docteur Haidasz, votre proposition soulèverait un tas de problèmes.

Premièrement, il faudrait que le fumeur réussisse à se passer de cigarettes pour pouvoir réclamer la déduction d'impôt. Autrement dit, s'il a essayé tous ces moyens sans succès et s'il se remet à fumer, annuleriez-vous sa déduction d'impôt?

Le sénateur Haidasz: Non, parce qu'il aurait essayé.

M. McDermid: Je vois. Nous allons donc accorder une réduction d'impôt aux gens simplement parce qu'ils ont essayé. Vous avez dit que nous punissions le fumeur. Je vois les choses dans une optique différente. En tant que médecin, je pensais que vous les verriez comme moi. Cela m'étonne. Nous ne

[Text]

punishing them. To my way of thinking, that is probably helping them.

Senator Haidasz: I said that you are punishing him if you do not help him to meet the costs of tobacco cessation programs.

Mr. McDermid: Well, people quit smoking if they want to. I think that is the bottom line. It is if they have the will to do it. It is tough. I have been through it. I know it is not easy. Ask the Prime Minister. He quit cold turkey as well. It was very difficult for him. Because he was a very heavy smoker, as you know, up until the end of 1983-84. It is a very difficult thing, but all these gimmicks they have and these programs and so on and so forth will only work if the individual wants to quit.

Now, I want to, if I might, just make one other correction, Mr. Chairman. Senator Haidasz, I doubt that you will find anywhere in the records anywhere, in any public speeches that he has made, that the former Finance Minister Wilson has ever referred to these as sin taxes, because he never has. I am not sure where that name came from. People in the cigarette business and people in the distilling business and the brewery business do not consider themselves to be producing sins. They do not think they are in sinful businesses. It is very unfair to label it that way. Some wag somewhere along the line labelled it that way, but I do not think you ever heard Minister Wilson say that. You made that statement earlier, and I wanted the record to show that I have never heard him say it, and I do not think he ever has.

Senator Haidasz: If he did not say it, then I withdraw my statement, but I have read in accounts of the budgets that these were sin taxes.

Mr. McDermid: That has been a nickname that has always been put to them.

Senator Thériault: Thank you, Mr. Chairman. I am glad the minister has pointed out that he has overcome his tempers that he had to deal with after he quit smoking. That way he will understand what I am about to say. I am also glad that he said he is a very good friend of Mr. Neville, although they disagree on policy.

On page 6 of your remarks, Mr. Minister, you say these measures will generate substantial revenues, \$1.4 billion dollars in 1991-92 declining to \$980 million in 1994-95. That is a drastic reduction, almost 50 per cent in three years. What are the reasons?

Mr. McDermid: We expect a decline in consumption.

Senator Thériault: For that much.

Mr. McDermid: Yes.

Senator Thériault: That is 50 per cent in the next three years? What is that based on?

Mr. McDermid: It is not 50 per cent.

Senator Thériault: Over 40.

[Traduction]

punissons pas le fumeur. En fait, nous incitons le fumeur à abandonner la cigarette. Ce n'est pas le punir. Je crois plutôt que nous l'aïdons.

Le sénateur Haidasz: J'ai dit que vous le punissez si vous ne l'aidez pas à faire face aux coûts des programmes qui peuvent l'aider à cesser de fumer.

M. McDermid: Vous pouvez arrêter de fumer si vous le voulez vraiment. Je crois qu'il faut voir les choses en face. Il faut faire preuve de volonté. C'est dur, je suis passé par là. Je sais que ce n'est pas facile. Demandez au premier ministre. Lui aussi, il a abandonné du jour au lendemain. Et cela lui a été très difficile parce qu'il était un gros fumeur jusqu'à la fin de 1983-1984. C'est très difficile, mais tous ces trucs et tous ces programmes ne donnent des résultats que si vous êtes vraiment déterminé.

Si vous le permettez, je voudrais apporter une autre correction. Je doute que vous trouviez dans les discours prononcés par l'ancien ministre des Finances, M. Wilson, la moindre référence à des taxes sur le vice, car il n'a jamais dit cela. Je ne sais pas d'où vient cette expression. Les gens qui travaillent dans l'industrie de la cigarette, dans les distilleries et dans les brasseries n'ont pas le sentiment de favoriser le vice. Ils ne trouvent pas que leur industrie exploite le vice. C'est une expression tout à fait injuste. Quelqu'un l'a lancée, mais je ne pense pas que vous ayez jamais entendu le ministre Wilson prononcer ces mots. C'est ce que vous avez dit tout à l'heure et je tenais à bien préciser que je ne l'avais jamais entendu dire pareille chose et que je ne pense pas qu'il l'ait jamais dite.

Le sénateur Haidasz: S'il ne l'a pas dite, je retire ma déclaration, mais j'ai lu dans des articles sur le budget qu'il s'agissait de taxes sur le vice.

M. McDermid: C'est un surnom qui leur a toujours été donné.

Le sénateur Thériault: Merci, monsieur le président. Je me réjouis d'apprendre que le ministre a surmonté la mauvaise humeur dans laquelle l'abandon de la cigarette l'avait plongé. Ainsi, il comprendra ce que je veux dire. Je me réjouis également d'apprendre qu'il est un excellent ami de M. Neville même s'ils n'ont pas les mêmes opinions politiques.

À la page 6 de votre discours, monsieur le ministre, vous dites que ces mesures produiront des recettes importantes, de 1,4 milliard de dollars en 1991-1992, puis de 980 millions en 1994-1995. Cela représente une baisse très importante, de près de 50 p. 100, sur trois ans. Quelle en est la raison?

M. McDermid: Nous nous attendons à une baisse de la consommation.

Le sénateur Thériault: D'une telle importance?

M. McDermid: Oui.

Le sénateur Thériault: De 50 p. 100 au cours des trois prochaines années? Sur quoi vous basez-vous?

M. McDermid: La baisse ne sera pas de 50 p. 100.

Le sénateur Thériault: De plus de 40 p. 100.

[Text]

Mr. McDermid: It is about a third of this increase. We figure that it will drop in that period of time.

Senator Thériault: That is 10 per cent per year or more. There is nothing in what I have read—

Mr. McDermid: The average right now, sir, according to the figures that we have, is that consumption has decreased. The decline's average is less than 5 per cent over the recent past. Parts of that I contend has to do with the cost of cigarettes. There are other reasons, and I am the first to admit that. There is the education process that has gone on that Senator Haidasz mentioned earlier with Health and Welfare and all levels of government in promoting health. However, the price also has had an effect. I do not know how many people have heard the comment, but I sure have, that, "You finally did it to me. I quit on account of cost, by the way. It got to a buck a pack, and I thought that was atrocious and quit." I think price has a very strong influence. Those other than government who seem to be in the know, the Cancer Society, the Heart and Stroke Foundation, the Lung Foundation, those concerned in health care, tell us that with these increases, they expect there will be 100,000 young people that will not start smoking because of that. I gather you have one of these organizations coming after me, and you can ask them about those figures and statistics. I saw a statistic the other day from Statistics Canada that in 1989 the biggest killer in this country is heart and lung disease. This has a direct correlation to that.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I do not want to make a point here as far as stopping smoking is concerned. I am one of those who stopped. I stopped because I had to. I remember saying to myself and to my friends, "When they get to be a dollar a pack, I will stop." It got to be a dollar a pack, and I did not stop. It got to be \$2 a pack, and I did not stop.

I look at my very good friend, very respectable guy, Senator David, who is probably the best-known heart specialist in the country, and he smokes. I discussed this with him. He said to me, "Norbert, you stopped because you had to." He said, "I suppose if I had to have a by-pass, I'd probably stop." To give one or the other as an example, it is still not an easy thing to do, to stop smoking. I am especially concerned. I have said it many times. I am a former Minister of Health in my province. I agree with the health problems in smoking. I was a victim of it.

I believe honestly, Mr. Minister, and I said it, and you heard me before probably, if you were here in the room, but I believe that this taxation has gone too far. I am not being partisan when I say it. I say it to my premier. In the province of New Brunswick, it has gone further overboard than you have at the national level. I think you are imposing a tax on seniors on fixed incomes that they cannot afford. They will not quit. There are people who cannot quit. What the governments are doing, as far as I am concerned, is driving people to become smugglers, people who never intended to be smugglers in their lives. They drive 200 miles away.

[Traduction]

M. McDermid: Elle correspondra à peu près au tiers de cette augmentation. Nous nous attendons à ce que la consommation baisse au cours de cette période.

Le sénateur Thériault: Cela donne au moins 10 p. 100 par an. D'après ce que j'ai lu, rien . . .

M. McDermid: D'après nos chiffres la consommation a effectivement baissé. La baisse moyenne, pour ces dernières années, est de moins de 5 p. 100. Mes affirmations reposent en partie sur le prix des cigarettes. D'autres facteurs interviennent et je suis le premier à l'admettre. Il y a également les programmes éducatifs de Santé et Bien-être Canada et de tous les niveaux de gouvernement que le sénateur Haidasz a mentionnés tout à l'heure. Cependant, le prix y est également pour beaucoup. Je ne sais pas combien d'entre vous l'ont entendu dire, mais j'ai certainement entendu des gens déclarer qu'ils finissaient par y renoncer. Soit dit en passant, j'ai abandonné la cigarette à cause du prix. Quand il a grimpé à 1 \$ le paquet, je me suis dit que c'était inacceptable. Le prix a certainement beaucoup d'influence. Les autres organismes qui connaissent bien la question comme la Société du cancer, la Fondation des maladies du cœur, la *Lung Foundation* et tous ceux qui s'intéressent à la santé, nous disent que ces hausses devraient dissuader 100 000 jeunes de commencer à fumer. Je crois que les représentants de l'un des ces organismes témoigneront après moi et vous pourrez leur demander des statistiques. L'autre jour, j'ai vu des chiffres de Statistique Canada selon lesquels, en 1989, les maladies du cœur et du poumon étaient celles qui avaient tué le plus de Canadiens. C'est directement en rapport avec le tabac.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, je ne veux pas me vanter d'avoir cessé de fumer. J'ai arrêté parce que j'y étais obligé. Je me souviens de m'être dit et d'avoir déclaré à mes amis que lorsque le prix des cigarettes grimperait à 1 \$ le paquet j'arrêtera. Cela ne m'a pas arrêté. Lorsque le prix a grimpé à 2 \$, je n'ai pas cessé de fumer pour autant.

Mon excellent ami, un homme très respecté, le sénateur David, qui est sans doute le spécialiste du cœur le plus réputé du pays, fume. J'en ai discuté avec lui. Il m'a dit: «Norbert, vous avez arrêté parce que vous y étiez obligé. Si je devais subir un pontage, j'arrêtera sans doute aussi». Je cite son exemple pour montrer qu'il n'est pas facile de s'arrêter de fumer. Cette question m'intéresse particulièrement comme je l'ai dit à de nombreuses reprises. J'ai déjà été ministre de la Santé dans ma province. Je reconnais que la consommation de tabac cause des problèmes de santé. J'en ai été la victime.

Monsieur le ministre, je crois honnêtement comme vous m'avez sans doute entendu le dire si vous étiez dans la salle, que ces taxes vont trop loin. Je le dis sans esprit de parti. Je l'ai dit au premier ministre de ma province. Au Nouveau-Brunswick, c'est allé encore plus loin qu'au niveau national. Vous imposez une taxe aux personnes âgées qui ont un revenu fixe et qui n'ont pas les moyens de payer. Elles n'arrêteront pas de fumer. Certaines personnes ne peuvent pas arrêter. En fait, le gouvernement incite les gens à devenir des trafiquants, des gens qui n'auraient jamais cru qu'ils feraient une chose pareille. Ils n'hésitent pas à parcourir 200 milles.

[Text]

Sometimes it costs them more because they look at friends who have gone over the border and got a carton of cigarettes for \$15 or \$20. I think governments have to rethink their policies and spend a hell of a lot more on education. You know as well as I do, sir, that in the schools today, the kids find money, for God's sake, for hash and sometimes for harder drugs.

Mr. McDermid: Does that make it right?

Senator Thériault: No, but I am saying that this taxation and this pricing has gone too far.

Senator Kelleher: Mr. Minister, with the greatest respect and apologies to Mr. Neville, I do have concerns for the growers. I see in your statement that we are going to generate substantial revenues, over \$1 billion in the next number of years. That is on page 6 of your statement. We then go to page 3 of the statement where you say that close to \$70 million has been allocated to these programs over the past four years. We have not allocated a lot of money to the farmers as compared to what we have collected. I am thinking of the time we made the adjustments under the Free Trade Agreement for the wine growers. I think we gave them \$116 million, and we certainly weren't generating anywhere near that amount of revenue from Canadian wines. You commented that in light of the tax increases announced in the February budget the federal government is reviewing whether the existing program should be extended and whether any adjustments to it would be useful to meet the needs of the tobacco growers. I asked our first witnesses today, "do you think these programs are useful and should they be extended?" They felt that they should be. I got the impression that they have accepted the inevitable. He said that what they wanted was a smoothing out of the phase-out program. I guess I would feel better, and I am a nonsmoker so I do not have any axe to grind here, if I got a stronger statement from you as to the government's intentions as to what it might do to further assist the farmers in light of the vast amount of revenue that is being generated from them, and in contrast to the small amount we are giving them in return for, in effect, forcing them out of business, which I am not quarrelling with.

Mr. McDermid: Let me put this in perspective. Discussions are ongoing at the present time with the Department of Agriculture, the Department of Finance and the tobacco farmers. The programs that we have had have been on a cooperative basis with the provincial governments because, as Mr. Neville pointed out, they tax just as heavily as the federal government and take their pound of flesh as well. I want to give you some facts on the programs. As of March 31, 1991 the federal government spent \$36.69 million on the TAP program in Ontario, \$3.1 million in Ontario and \$2.9 million in P.E.I.. Agreement with Ontario, which must be made each year, was not reached for fiscal 1991-92. Therefore, \$14.74 million is still available to be spent up to the end of 1991-92. In P.E.I. all \$1.5 million of additional allocated funds have been spent.

In provinces other than Ontario and Prince Edward Island \$567,000 remains to be spent to the end of fiscal 1991-92. Part

[Traduction]

Cela leur coûte parfois plus cher, car ils ont des amis qui sont allés aux États-Unis et qui ont payé 15 \$ ou 20 \$ le carton de cigarettes. Le gouvernement devrait réviser sa politique et consacrer beaucoup plus d'argent à l'éducation. Vous savez aussi bien que moi que dans nos écoles les enfants trouvent de l'argent pour s'acheter du haschisch et parfois des drogues dures.

M. McDermid: Est-ce acceptable pour autant?

Le sénateur Thériault: Non, mais je veux dire que ces taxes et ces prix sont trop élevés.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le ministre, j'ai beaucoup de respect pour M. Neville, mais je me préoccupe du sort des producteurs. Je vois, dans votre déclaration, que vous allez percevoir des recettes importantes, de plus d'un milliard de dollars, au cours des années à venir. Cela figure à la page 6 de votre déclaration. Puis, à la page 3, vous dites que vous avez consacré près de 70 millions de dollars à ces programmes depuis quatre ans. Compte tenu des recettes fiscales, vous n'avez pas donné beaucoup d'argent aux producteurs. Je songe aux mesures que nous avons prises pour les viticulteurs à la suite de l'Accord de libre-échange. Je crois que nous leur avons donné 116 millions et nous étions pourtant certainement loin de tirer autant de recettes fiscales des vins canadiens. Vous avez dit qu'étant donné les hausses de taxes annoncées dans le budget de février, le gouvernement fédéral étudie s'il y a lieu de prolonger le programme existant et de lui apporter des redressements pour mieux satisfaire aux besoins des producteurs de tabac. J'ai demandé à nos premiers témoins d'aujourd'hui s'ils pensaient que ces programmes étaient utiles et qu'il fallait les prolonger. Ils pensent que oui. J'ai eu l'impression qu'ils avaient accepté l'inévitable. Le témoin a déclaré qu'il souhaitait que le programme d'élimination graduelle se déroule en douceur. N'étant pas fumeur je n'ai pas d'intérêt personnel en jeu, mais je me sentirais plus à l'aise si vous étiez plus affirmatif quant aux intentions du gouvernement d'aider davantage les producteurs étant donné les recettes considérables qu'ils vous apportent par comparaison au petit montant que nous leur accordons, ce qui les oblige à cesser leurs activités, ce à quoi je ne m'oppose pas.

M. McDermid: Permettez-moi de vous décrire les choses dans leur contexte. Le ministère de l'Agriculture et le ministère des Finances discutent actuellement de la situation avec les producteurs de tabac. C'est en collaboration avec les provinces que nous avons établi des programmes à leur intention car, comme l'a souligné M. Neville, ces dernières taxent le tabac aussi lourdement que le gouvernement fédéral et elles prélèvent, elles aussi, leur livre de chair. Je voudrais vous citer quelques chiffres. Au 31 mars 1991, le gouvernement fédéral a consacré 36,69 millions de dollars au programme en Ontario, 3,1 millions en Ontario et 2,9 millions à l'Île-du-Prince-Édouard. L'accord avec l'Ontario, qui doit être renouvelé chaque année, ne l'a pas été pour l'exercice 1991-1992. Par conséquent, il reste 14,74 millions à dépenser d'ici la fin de cet exercice. À l'Île-du-Prince-Édouard, la totalité du million et demi supplémentaire alloué a été dépensée.

Dans les provinces autres que l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard, il reste 567 000 \$ à dépenser d'ici la fin de l'exercice

[Text]

of the reason for agreement not being reached with Ontario was the view by Ontario that a degree of stability had been achieved in the industry. Export markets have been relatively strong in the recent past and many producers were not taking advantage of the program when their name came to the top of the program waiting list. At the present time 452 names are on the waiting list in Ontario and at least 150 have declined to participate in the first opportunity. Therefore, up until recent times they have felt that this particular program had been successful in meeting its objectives. That is up until the February budget, which increased excise taxes, as we are discussing today. That is why the conversations are going on with the producers, to see if these programs should be extended or whatever. But the take-up up until the February budget of this year was not used. There are other programs as well, the TTAI program that was mentioned also by the witnesses today and the Alternate Crops Program for which they have allocated a tremendous amount of money as well. All these programs are being looked at to see to what extent they should carry on. Those discussions are ongoing. That is all I can tell you at the present time.

Senator Comeau: Rather than introducing outright prohibition the government has decided to slowly keep increasing taxes until people stop smoking. At the present time my understanding is that a carton of cigarettes sells in the black market in this area for roughly \$22. I am not sure.

Mr. McDermid: Are those Canadian cigarettes?

Senator Comeau: Yes. I believe legally sold Canadian cigarettes are selling for roughly \$41 or \$42. The question was brought up by Senator Thériault of whether it would not be time to either fish or cut bait, make it legal or illegal. Let us not fool around. If you are going to stop Canadians from smoking, do it!

Mr. McDermid: Do you mean bring in prohibition?

Senator Comeau: Right.

Mr. McDermid: You are not going to get me into that.

Senator Comeau: It cuts both ways.

Mr. McDermid: Prohibition has been tried long before my time.

Senator Haidasz: Not on tobacco.

Mr. McDermid: No, on other products. I am sure you would object to prohibition against those products.

Senator Haidasz: Two ounces of white wine a day is good for your health.

Mr. McDermid: Absolutely, and that is where the honourable senator was wrong when he talked about smoking in moderation. You cannot smoke in moderation. That is the difference.

Senator Comeau: Should we be encouraging partial prohibition, which is the case right now?

[Traduction]

en cours. Si l'accord n'a pas été conclu avec l'Ontario, c'est en partie parce que cette province considère que l'industrie du tabac est parvenue à une certaine stabilité. Les marchés d'exportation ont été relativement vigoureux récemment et de nombreux producteurs ne se prévalent pas du programme lorsque leur nom arrive en haut de la liste d'attente. Il y a actuellement 452 noms sur la liste d'attente en Ontario et au moins 150 producteurs ont renoncé à participer au programme. Par conséquent, jusqu'à récemment, l'Ontario a estimé que ce programme avait réussi à atteindre ses objectifs. C'était le cas jusqu'au budget de février qui augmentait la taxe d'accise, ce dont nous discutons aujourd'hui. Voilà pourquoi nous avons poursuivi nos discussions avec les producteurs pour voir s'il y avait lieu de prolonger ces programmes. Mais les montants octroyés jusqu'au budget de février n'ont pas été entièrement utilisés. D'autres mesures ont également été prévues à l'intention des producteurs telles que le PARPT que les témoins ont mentionné également aujourd'hui ainsi que le programme de cultures de remplacement auquel un montant considérable a également été affecté. Nous examinons tous ces programmes pour voir dans quelle mesure il y a lieu de les poursuivre. Les discussions continuent. C'est tout ce que je peux vous dire pour le moment.

Le sénateur Comeau: Au lieu d'interdire purement et simplement l'usage du tabac, le gouvernement a décidé de continuer à augmenter les taxes jusqu'à ce que les gens cessent de fumer. Si j'ai bien compris, un carton de cigarettes se vend actuellement à peu près 22 \$ sur le marché noir de la région. Je n'en suis pas certain.

M. McDermid: S'agit-il de cigarettes canadiennes?

Le sénateur Comeau: Oui. Je crois que les cigarettes canadiennes vendues légalement coûtent environ 41 \$ ou 42 \$. Le sénateur Thériault a soulevé la question en demandant s'il n'était pas temps de se brancher et de décider si l'usage du tabac devait être interdit ou légal. Ne nous y trompons pas. Nous n'empêcherons pas les Canadiens de fumer.

M. McDermid: Parlez-vous d'instaurer une prohibition?

Le sénateur Comeau: Exactement.

M. McDermid: Je ne m'aventurerai pas sur ce terrain.

Le sénateur Comeau: Cela permet de savoir à quoi s'en tenir.

M. McDermid: La prohibition a été essayée bien avant que j'arrive.

Le sénateur Haidasz: Pas pour le tabac.

M. McDermid: Non, sur d'autres produits. Vous vous opposeriez certainement à une prohibition à l'égard de ces produits.

Le sénateur Haidasz: Deux onces de vin blanc par jour sont bonnes pour la santé.

M. McDermid: Absolument et c'est là que le sénateur se trompe en parlant de fumer avec modération. Il n'est pas possible de fumer avec modération. Voilà toute la différence.

Le sénateur Comeau: Devrions-nous préconiser une prohibition partielle, ce qui est déjà le cas?

[Text]

Mr. McDermid: It is not prohibition because we are not prohibiting people from smoking.

Senator Comeau: But you are taxing them into not smoking.

Mr. McDermid: That is a priority decision that people have to make. It is not prohibition. It is the same with any thing that you purchase. You decide whether or not you can afford it.

Senator Comeau: It was the Canadian government that decided that Canadians should not smoke.

Mr. McDermid: It was not the Canadian government, it was all the health organizations, the medical professions.

Senator Comeau: The government strategy is to reduce the use of tobacco in Canada.

Mr. McDermid: Sure, part of our strategy is to reduce—

Senator Comeau: To such a point that it actually encourages illegal action?

Mr. McDermid: We believe it has encouraged people to quit.

Senator Comeau: And it has created a growing black market for cigarettes.

Mr. McDermid: That is right and perhaps the solution is to look at ways of preventing the black market from happening here. As I understand it, it is Canadian cigarettes being smuggled back into Canada after they have been produced for export. Various methods can be utilized to stop that type of thing or to identify those that are on the black market. Those avenues, as I understand it, are being looked at by Revenue Canada at the present time. Various suggestions have been made. All of them have some advantages and some disadvantages. I was surprised you did not get into a little more detail on the smuggling with Mr. Neville, because I know he has some definite thoughts on that.

There are ways of trying to combat that type of thing. One of the areas we are concerned about is where the smuggling is taking place. That is something that is being looked at in much more detail at the present time.

Senator Adams: Mr. Minister, Bill C-10 is an attempt to get people to cut down on smoking. You have talked about the cost of people who go in the hospital for related illnesses and you are raising by \$.03 or \$.04 the tax on cigarettes. If everyone quit smoking today would you save even if you lost that tax rate?

Mr. McDermid: You would have to ask the medical profession. I am not a doctor so I cannot comment authoritatively, but I am told that in quitting smoking the medical expenses would decrease over time. That is the information that I am given. I am sure the former health minister would agree with that and the doctor would agree with that. Certainly that is an area where money could be saved or put to other uses in medical care.

Senator Adams: You said the the cost is \$6 per carton. Did you mean a package?

[Traduction]

M. McDermid: Ce n'est pas une prohibition étant donné que nous n'interdisons pas aux gens de fumer.

Le sénateur Comeau: Mais vous les taxez pour qu'ils arrêtent de le faire.

M. McDermid: Les gens doivent choisir entre leurs priorités. Ce n'est pas de la prohibition. C'est la même chose pour tout ce que vous achetez. C'est à vous de voir si vous avez ou non les moyens de vous l'offrir.

Le sénateur Comeau: C'est le gouvernement canadien qui a décidé que les Canadiens ne devaient pas fumer.

M. McDermid: Ce n'est pas le gouvernement canadien, mais les organismes de santé, les professions médicales.

Le sénateur Comeau: La stratégie du gouvernement consiste à réduire la consommation de tabac au Canada.

M. McDermid: Certainement, une partie de notre stratégie consiste à réduire . . .

Le sénateur Comeau: Au point de favoriser le marché noir?

M. McDermid: Nous croyons que notre stratégie a incité les gens à abandonner la cigarette.

Le sénateur Comeau: Mais elle a créé un marché noir de plus en plus important.

M. McDermid: C'est vrai et la solution consiste peut-être à lutter contre ce marché noir. Si j'ai bien compris, ce sont des cigarettes canadiennes qui sont importées en contrebande au Canada après avoir été fabriquées pour le marché d'exportation. Il existe divers moyens d'arrêter ce genre d'activité ou d'identifier ceux qui s'y livrent. Revenu Canada les examine actuellement. Plusieurs suggestions ont été faites. Elles présentent toutes des avantages et des inconvénients. Je m'étonne que vous n'ayez pas examiné plus à fond la question de la contrebande avec M. Neville car je sais qu'il a des idées précises à ce sujet.

Il existe des moyens de combattre ce phénomène. Nous cherchons notamment à établir où cette contrebande a lieu. C'est une question que nous examinons beaucoup plus sérieusement actuellement.

Le sénateur Adams: Monsieur le ministre, le projet de loi C-10 cherche à inciter les gens à moins fumer. Vous avez parlé des frais d'hospitalisation pour les maladies associées au tabac et vous augmentez la taxe sur les cigarettes de 3 c. ou 4 c. Si tout le monde arrêta de fumer aujourd'hui, économiseriez-vous de l'argent même en perdant cette taxe?

M. McDermid: Il faudrait demander aux médecins. N'étant pas médecin, je ne peux pas vous répondre de façon catégorique, mais on m'a dit que si les gens arrêtaient de fumer, les frais médicaux diminueraient avec le temps. Tels sont les renseignements dont je dispose. L'ancien ministre de la Santé et le médecin seront certainement d'accord sur ce point. C'est un domaine dans lequel il serait certainement possible d'économiser de l'argent ou de le consacrer à d'autres fins médicales.

Le sénateur Adams: Vous dites que le coût est de 6 \$ le carton. Voulez-vous dire le paquet?

[Text]

Mr. McDermid: That is \$6 a carton.

Senator Adams: What do you mean by a carton? There are usually ten packs in a carton.

Mr. McDermid: Eight or Ten. As I remember, if you smoked the large pack it was eight, if you smoked a small pack it was ten, two hundred cigarettes.

Senator Adams: We are paying over \$7 in the Territories. In the meantime we have over 1,000 miles to go to cross the border.

Mr. McDermid: You do not have a cross-border shopping problem. I can understand that.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Our last witnesses are from The Heart and Stroke Foundation. Do you have a brief?

Mrs. Melodie Tilson, Director, Public Issues, Heart and Stroke Foundation: Yes, we have given a brief to the clerk.

The Chairman: Would you give us a resume so we will have time for questions.

Mme Tilson: Je vous remercie, monsieur le président.

Honorables sénateurs, nous sommes reconnaissants d'être ici aujourd'hui afin de vous faire comprendre la perspective des organismes de santé en ce qui concerne un projet de loi très important.

Je m'appelle Melodie Tilson et je suis la directrice des affaires publiques pour la Fondation des maladies du coeur du Canada. Monsieur Ken Kyle, le directeur des questions d'intérêt public pour la Société canadienne du cancer, m'accompagne aujourd'hui.

Nous sommes ici non seulement comme représentants de notre propre organisation mais aussi en tant que représentants d'une coalition des organismes qui se concernent avec le tabagisme, la Campagne nationale d'action contre le tabac. Les autres membres de cette coalition comprennent le Conseil canadien du tabagisme et de la santé et l'Association pour les droits des non-fumeurs. M. David Sweeney, le conseiller juridique de l'Association pour les droits des non-fumeurs est l'auteur principal de notre soumission gouvernementale sur la taxation des produits du tabac.

The many health groups on whose behalf we are appearing are all committed to the comprehensive approach to reducing tobacco use in Canada. The comprehensive approach means that we support a broad range of initiatives to reduce the toll of death and disability from tobacco, from legislative and regulatory action to prohibiting advertising, to mandating smoke-free work places, to education programs to warn consumers of the dangers of tobacco to discourage consumption. We heard testimony this afternoon and also during second reading debate in the Senate that this tax increase is punitive, punishing those who choose to consume a legal product. It must first be remembered that there are 500,000 young people in this country who are consuming tobacco illegally.

[Traduction]

M. McDermid: Il est de 6 \$ le carton.

Le sénateur Adams: Vous voulez dire par carton? Il y a généralement dix paquets dans un carton.

M. McDermid: Huit ou dix. Si je me souviens bien, si vous fumez des gros paquets, il y en a huit par carton, mais si vous en fumez des petits, il y en a dix, soit 200 cigarettes.

Le sénateur Adams: Nous payons plus de 7 \$ dans les territoires. Mais la frontière des États-Unis est à plus de 1 000 milles de chez nous.

M. McDermid: Les achats aux États-Unis ne vous posent pas de problème. Je comprends cela.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Nos derniers témoins sont de la Fondation des maladies du coeur. Avez-vous un mémoire?

Mme Melodie Tilson, directrice, affaires publiques, Fondation des maladies du coeur: Oui, nous avons remis un mémoire au greffier.

Le président: Pourriez-vous nous le résumer afin que nous ayons le temps de vous poser des questions.

Mrs. Tilson: I thank you, Mr. Speaker.

Honourable senators, we welcome this opportunity to make you understand the views of health organizations as concerns a very important bill.

My name is Melodie Tilson and I am the director of Public Issues for the Heart and Stroke Foundation. I have with me today Mr. Ken Kyle, the director of Public Issues for the Canadian Cancer Society.

We are here not only as representatives of our own organization but also as representatives of a coalition of organizations concerned with smoking, the National Smoke-Free Campaign. The other members of that coalition are the Canadian Council on Smoking and Health and the Association for the Rights of Non-Smokers. Mr. David Sweeney, legal council of the Association for the Rights of Non-Smokers is the main contributor to our brief on tobacco products taxation.

Les nombreux organismes de santé au nom desquels nous comparaissons sont tous en faveur d'une stratégie globale visant à réduire la consommation de tabac au Canada. Autrement dit, nous sommes en faveur d'un vaste éventail d'initiatives visant à réduire le taux de décès et de maladies causés par le tabac et qui vont des lois et règlements à l'interdiction de la publicité en passant par l'obligation de mettre à la disposition des travailleurs des locaux sans fumée et des programmes éducatifs avertissant les consommateurs des dangers du tabac. Nous avons entendu dire, lors des témoignages de cet après-midi ainsi que lors du débat en deuxième lecture, au Sénat, que cette hausse de taxes avait un caractère punitif et qu'elle punissait ceux qui choisissaient de consommer un produit légal. Pour commencer, n'oublions pas qu'il y a au Canada 500 000 jeunes qui consomment du tabac illégalement.

[Text]

Moreover, tobacco is a legal product unlike any other, that means that the rules for tobacco have to be different. It is the only legal product that kills when used exactly as intended. There is no good use for tobacco. It simply kills people. There is no safe level of consumption of tobacco products. It must also be remembered that tobacco is a highly addictive drug, as addictive as heroin and cocaine. For this reason it cannot simply be banned by the government. There was a lot of talk about whether the government is serious about numbers. Some 38,000 Canadians are dying every year from tobacco use. If this is true then the government has an obligation to ban tobacco. However, that would be irresponsible. It is an addictive product and the government must recognize the addiction and take responsible action. Given the toll of death and disability from tobacco use however, the government has an obligation to the Canadian public, both the 6 million smokers and the 20 million nonsmokers, to do whatever it can to reduce tobacco use in this country. A critical component of the comprehensive approach is the use of fiscal policy to discourage consumption. Why do we believe taxation is so critical? Because no other single measure could have such a dramatic increase on consumption. In our view tobacco taxes are clearly health taxes. They are not sin taxes. That is a misnomer propagated by the tobacco industry and the media.

Mr. Ken Kyle, Director, Public Issues, Canadian Cancer Society: Gentlemen, tobacco is the number one cause of preventable death in Canada. Tobacco kills well over 38,000 Canadians every year. This is the most recent statistic from the government. I just want to say at the beginning that we feel very strongly about this issue. The board of the Canadian Cancer Society, which represents 360,000 volunteers, and the boards of every other major health organization have looked at this bill and are in complete agreement with it. The Canadian Cancer Society gave its highest award to Michael Wilson for having the courage to introduce this legislation which will be the greatest piece of legislation in terms of health for young people in this country in recent memory.

This year 38,000 people will die from the use of this product. This represents more than twice the number of deaths from aids, illicit drug use, all accidents and murders, fires and suicides combined. Tobacco use is the number one risk factor for cardiovascular disease and lung cancer as well as a major risk factor for numerous other diseases. Thirty per cent of all cancer and heart disease deaths are caused by tobacco use, as are 90 per cent of all chronic obstructive lung disease deaths. These are all preventable deaths. This is why we feel so strongly about this legislation.

The problem we have in this country is not that tobacco taxes are so high. They are normal compared to, say, western European standards. The problem is that the taxes are so low in the U.S. There are things that can be done by the government to solve this problem. Tobacco I think is about as affordable as it was in 1950. The problem is not high taxes. This is something the government should be doing and we are in complete support. The problem we have is very low taxes in the U.S. which causes certain problems.

[Traduction]

De plus, le tabac est un produit légal très particulier auquel doivent s'appliquer des règles différentes. En effet, c'est le seul produit légal qui tue lorsqu'on s'en sert selon le mode d'emploi. Le tabac n'est jamais bon pour la santé. Il tue tout simplement les gens. Il n'y a aucun niveau de consommation vraiment sans danger. N'oublions pas non plus que le tabac est une drogue qui crée une forte accoutumance, autant que l'héroïne et la cocaïne. Pour cette raison, le gouvernement ne peut pas se contenter de l'interdire. Certains ont demandé si le gouvernement était sérieux en ce qui concerne les chiffres. Environ 38 000 Canadiens meurent chaque année à cause du tabac. Si c'est vrai, le gouvernement a l'obligation d'interdire le tabac. Cependant, ce ne serait pas raisonnable. Comme ce produit crée une accoutumance, le gouvernement doit en tenir compte et prendre les mesures qui s'imposent. Cependant, étant donné les décès et les maladies causés par le tabac, le gouvernement a l'obligation, envers les six millions de fumeurs et les 20 millions de non-fumeurs, de faire ce qu'il peut pour réduire la consommation de tabac au Canada. Un élément très important de la stratégie consiste à se servir de la politique fiscale pour réduire la consommation. À notre avis, les taxes sur le tabac sont des taxes pour la santé et non pas des taxes sur le vice. L'industrie du tabac et les médias ont répandu cette appellation à tort.

M. Ken Kyle, directeur, affaires publiques, Société canadienne du cancer: Messieurs, le tabac est la principale cause de décès évitable au Canada. Le tabac tue plus de 38 000 Canadiens chaque année. Ce sont les chiffres les plus récents du gouvernement. Je précise d'abord que cette question nous tient beaucoup à cœur. Le conseil d'administration de la Société canadienne du cancer, qui représente 360 000 bénévoles et la direction de tous les autres grands organismes de santé ont examiné ce projet de loi et l'approuvent entièrement. La Société canadienne du cancer a félicité Michael Wilson d'avoir eu le courage de déposer ce projet de loi qui, plus que toute autre mesure récente, contribuera à préserver la santé des jeunes Canadiens.

Cette année, 38 000 personnes vont mourir à cause du tabac. Cela représente deux fois plus de décès que ceux qui sont causés par le SIDA, les drogues illégales, tous les accidents et meurtres, les incendies et les suicides additionnés. La consommation de tabac est le principal facteur de risque des maladies cardio-vasculaires et du cancer du poumon ainsi qu'un facteur de risque important pour de nombreuses autres maladies. Trente p. 100 de tous les décès attribuables au cancer et aux maladies de cœur sont causés par le tabac ainsi que 90 p. 100 de tous les décès résultant de maladies pulmonaires chroniques. Tous ces décès peuvent être évités. Voilà pourquoi nous tenons beaucoup à cette loi.

Ce n'est pas le fait que les taxes sur le tabac soient si élevées qui nous pose un problème au Canada. Ces taxes sont normales par rapport aux normes d'Europe de l'Ouest, par exemple. Le problème c'est qu'elles soient si faibles aux États-Unis. Le gouvernement peut prendre certaines initiatives pour remédier à cette situation. Le tabac est, je pense, un produit aussi abordable qu'il l'était en 1950. Ce ne sont pas les taxes élevées qui posent un problème. Le gouvernement a raison de faire cela et

[Text]

Senator Thériault: How would you take care of that problem?

Mr. Kyle: You can have an export tax, you can reduce disparities on different kinds of tobacco products. The Government of Canada could be encouraging the government of the U.S. to raise the ridiculously low tobacco taxes in that country. We are starting to work with the health groups in that country to get them to raise tobacco taxes in that country.

Mrs. Tilson: The tax incidence, that is, the per cent of the retail price that is made up of tax, is about 27 per cent in the U.S. versus 70 per cent or so in Canada and in the 70s to 80s in western European countries. The U.S. has the lowest tax incidence of any western country.

Senator Thériault: What do you do with the FTA? What will they do to some of our products if we put an embargo on their cigarettes?

Mrs. Tilson: We are not talking about an embargo but about educating legislators in the U.S. as to the health benefits of tobacco tax increases. When their tax levels come up to levels similar to ours then we won't have such a significant problem with smuggling. There are other things you can do such as make more prominent the health warnings which we have been campaigning for for some time. If the exported product is much more distinguishable from the product sold in Canada then the enforcement agencies will have a much easier time recognizing the smuggled product.

Continuing with our brief, in the face of such a staggering toll of death and disability from tobacco use health groups realize that traditional approaches to reducing consumption are not enough on their own.

Tobacco tax increases have proven the most effective measure to bring about significant declines in tobacco consumption. We have numerous studies, both in Canada and many other countries, that demonstrate the relationship between the price and the demand for tobacco products. This is called the price elasticity for demand, and for adults it is -.4, which means that for every ten per cent increase in price you have a 4 per cent decrease in consumption.

The impact of price increases on children is even more dramatic. For every 10 per cent increase in price, consumption will drop 14 per cent. Again this is not economic theory, this is borne out by studies in numerous countries where prices have been raised.

To put this theory of price elasticity of demand in the context of the 1991 budget increases, we saw an 18 per cent increase in the real price of tobacco. From that we anticipated a drop in consumption of somewhere between 7 and 11 per cent or between 450,000 and 700,000 fewer smokers. Again these are the numbers that were predicted immediately following the budget. Based on sales figures and shipments from the tobacco industry we have been able to refine those numbers.

[Traduction]

nous l'appuyons entièrement. Nous devons cette situation au fait que les taxes sont très faibles aux États-Unis.

Le sénateur Thériault: Comment pourrions-nous résoudre ce problème?

M. Kyle: Vous pourriez instaurer une taxe à l'exportation et réduire également les écarts de prix entre les différents produits de tabac. Le gouvernement canadien pourrait inciter le gouvernement américain à relever la taxe ridiculement faible qui est imposée sur le tabac aux États-Unis. Nous commençons à travailler avec les organismes de santé de ce pays pour les amener à réclamer une hausse des taxes sur le tabac.

Mme Tilson: Le pourcentage du prix de vente qui est constitué par la taxe est d'environ 27 p. 100 aux États-Unis contre 70 p. 100 environ au Canada et il est de 70 à 80 p. 100 dans les pays d'Europe de l'Ouest. Les États-Unis sont le pays où la taxe est la plus faible.

Le sénateur Thériault: Que faites-vous de l'ALE? Quelles mesures les Américains vont-ils prendre contre certains de nos produits si nous imposons un embargo sur leurs cigarettes?

Mme Tilson: Il n'est pas question d'imposer un embargo, mais plutôt de faire comprendre aux législateurs américains les avantages que les hausses de taxes sur le tabac présentent pour la santé. Lorsque leurs taxes s'aligneront sur les nôtres, la contrebande ne posera plus un problème aussi sérieux. Il y a d'autres mesures que vous pouvez prendre. Par exemple, les avertissements sur les dangers du tabac pourraient être plus visibles, comme nous le réclamons depuis un certain temps. Si le produit exporté se distingue beaucoup mieux du produit vendu au Canada, les forces de l'ordre pourront beaucoup plus facilement reconnaître le produit importé en contrebande.

Pour poursuivre notre mémoire, étant donné les effets catastrophiques du tabac sur la santé, nous estimons que les méthodes traditionnellement utilisées pour réduire la consommation ne sont pas suffisantes.

Les hausses des taxes sur le tabac se sont révélées être les mesures les plus efficaces pour faire baisser nettement la consommation de tabac. De nombreuses études réalisées tant au Canada qu'à l'étranger démontrent le rapport entre le prix et la demande de tabac. C'est ce qu'on appelle l'élasticité de la demande et, pour les adultes, elle est de 0,4. Cela veut dire que chaque fois que le prix augmente de 10 p. 100, la consommation baisse de 4 p. 100.

Les hausses de prix ont des effets encore plus spectaculaires dans le cas des enfants. Chaque fois que le prix augmente de 10 p. 100, leur consommation diminue de 14 p. 100. Encore une fois, ce n'est pas une simple théorie économique, mais une réalité qui a été confirmée par les études effectuées dans de nombreux pays où les prix ont été augmentés.

Pour placer cette théorie de l'élasticité prix-demande dans le contexte des augmentations de taxes prévues dans le budget de 1991, nous avons assisté à une augmentation de 18 p. 100 du prix réel du tabac. Nous avions prévu une baisse de consommation de 7 à 11 p. 100, ce qui devait donner de 450 000 à 700 000 fumeurs de moins. Encore une fois, tels sont les chiffres que nous avons prévus le lendemain du budget. D'après les chiffres fournis par l'industrie du tabac au sujet des ventes

[Text]

Consumption in Canada has dropped approximately 13 per cent. However, taking into account the increase in smuggling and cross-border shopping, which we all recognize as a serious problem, the real decline in consumption is something of the order of 6 to 9 per cent. Again this is right in line with our projections. We are the first to admit that this is not as great a decline as we could have realized. The answer is not to forsake the use of tobacco taxes to decrease consumption; the answer is to plug and to deal with the smuggling and cross-border shopping problems in some of the ways that we have addressed.

The impact of the 1991 budget on consumption by children and teens is even more dramatic. Consumption among this group has dropped roughly 25 per cent, which means 100,000 fewer teenaged smokers, including 30,000 who will make the decision not to join the tobacco market because of the prohibitive price. The impact of this bill on children and youth is of particular concern to health groups. We know that if you can prevent someone from starting to smoke until the age of adulthood, roughly 18 to 20 years, there is almost no chance that that person will start smoking. The average age of onset in Canada by the way is 12 years. Some 10,000 Canadian children start smoking every month in this country. We also know that children and teens are the most price-sensitive consumers. While they tend not to listen to the educational messages about the health effects of smoking, they do listen to substantial price increases by quitting or deciding not to start smoking in the first place. This is evidence that we absolutely cannot ignore in the fight to reduce the death toll from tobacco use.

Mr. Kyle: Canada, I think, is becoming regarded as a world leader in tobacco control. The latest figures from the World Health Organization are that 500 million people now living in the world will die from the use of this product if smoking trends do not change. You have to ban the advertising of this product; you have to make it less affordable. You have to raise taxes. It was said earlier you have to limit where you can smoke. There is no one magic bullet, but all of them working together will reduce smoking rates. Raising the price and reducing affordability is absolutely essential. It is probably the most important component along with banning advertising. This is good policy. A cheap tobacco policy is not a good policy. It is not good fiscal policy for this country; it is not good health policy. We congratulate the government and we urge senators to support this bill.

Senator Haidasz: Would you advocate what I proposed last week, a tax relief for those genuine smokers who want to quit the habit by asking the Government of Canada to allow expenses for going through so called tobacco cessation programs.

[Traduction]

et des livraisons, nous avons pu établir des statistiques plus précises. La consommation a diminué d'environ 13 p. 100 au Canada. Cependant, si l'on tient compte de l'accroissement de la contrebande et des achats aux États-Unis, qui posent un sérieux problème, la baisse réelle de la consommation est plutôt de l'ordre de 6 à 9 p. 100. Encore une fois, cela correspond exactement à nos prévisions. Nous sommes les premiers à reconnaître que cette baisse n'est pas aussi importante qu'elle aurait pu être. La solution n'est pas de renoncer à ce servir de taxes sur le tabac pour diminuer la consommation, mais plutôt d'arrêter la contrebande et de régler le problème des achats de l'autre côté de la frontière, par l'un des moyens que nous avons proposés.

Les répercussions du budget de 1991 sur la consommation de tabac des enfants et des adolescents sont encore plus spectaculaires. Leur consommation a diminué d'environ 25 p. 100. Autrement dit, le nombre de jeunes fumeurs a diminué de 100 000, ce qui comprend 30 000 jeunes qui ont décidé de ne pas commencer à fumer à cause du prix prohibitif des cigarettes. Les répercussions de ce projet de loi sur les enfants et les adolescents intéressent particulièrement les organismes de santé. Nous savons que si l'on peut empêcher un jeune de commencer à fumer avant l'âge adulte, soit jusqu'à 18 ou 20 ans, il est presque certain qu'il ne fumera jamais. Soit dit en passant, l'âge moyen auquel les jeunes commencent à fumer au Canada est de 12 ans. Environ 10 000 enfants canadiens commencent à fumer chaque mois. Nous savons également que les enfants et les adolescents sont les consommateurs qui sont le plus influencés par les prix. Ils ont tendance à ne pas écouter les messages éducatifs qu'on leur adresse quant aux effets du tabac sur la santé, mais ils sont sensibles aux hausses de prix importantes qui les incitent à renoncer à fumer ou à ne pas commencer à le faire. C'est une réalité dont nous devons absolument tenir compte pour réduire le nombre de décès attribuables au tabac.

M. Kyle: Je crois que le Canada est maintenant considéré comme un chef de file mondial de la lutte contre le tabagisme. D'après les derniers chiffres fournis par l'Organisation mondiale de la santé, 500 millions de gens dans le monde mourront à cause du tabac si les tendances actuelles se poursuivent. Vous devez interdire la publicité en faveur de ce produit et faire en sorte qu'il soit moins abordable. Vous devez augmenter les taxes. Comme on l'a dit tout à l'heure, il faut limiter les endroits où il est possible de fumer. Il n'y a pas de panacée, mais ces diverses mesures contribueront ensemble à réduire la consommation de tabac. Il est absolument indispensable d'augmenter le prix pour rendre ce produit moins abordable. C'est sans doute la mesure la plus importante avec l'interdiction de la publicité. C'est une bonne politique. Une politique qui fournit aux gens du tabac à bon marché n'est pas bonne. Ce n'est pas une bonne politique fiscale ni une bonne politique sanitaire. Nous félicitons le gouvernement et nous exhortons les sénateurs à appuyer ce projet de loi.

Le sénateur Haidasz: Seriez-vous pour la mesure que j'ai proposée la semaine dernière selon laquelle le gouvernement fédéral permettrait aux fumeurs de bonne foi qui veulent cesser de fumer de déduire de leurs impôts le coût des programmes destinés à les aider?

[Text]

Mrs. Tilson: We believe the government has an obligation to do whatever it can to help people to quit smoking. We realize that tobacco taxes on the one hand encourage people to quit but because tobacco use is so addictive that many people do need help—many people quit on their own but others need help to overcome the addiction—a number of things can be done. We support the use of government support for cessation programs. I am not sure what is the best form, whether it be through tax or some other system, but much more can be done to help the smoker quit. The key is to prevent children from ever becoming addicted in the first place. This is why this bill is critical; it stops children from getting into the market. It breaks or prevents the cycle of addiction. If we can have an impact on the number of Canadian teenagers starting to smoke, in the future we will have a tremendous impact on the prevalence of smoking in this country and the health and economic burden that tobacco use imposes.

Senator Haidasz: Since tobacco use has meant a loss to the Canadian economy of \$20 billion in 1986 figures, since it is so addictive and since it causes the death of 35,000 Canadians every year, do you not think that tobacco products should be outlawed and declared illegal?

Mr. Kyle: We do not think this would be the answer. Because it is so highly addictive, if it were made illegal you would have all kinds of other problems; bootlegging, smuggling and so forth. The answer is to do what we are doing here, to make it less affordable, not to advertise it or promote it. The Cancer Society is on record as not supporting a ban on tobacco use.

Mrs. Tilson: If tobacco were introduced today, given what we know about it today, we do not think tobacco would have been made a legal product. Again, because of the addiction it is not realistic to ban it outright. However, we do support the inclusion of tobacco under the Hazardous Products Act, not to ban it out right but to prohibit certain other activities. As you are all aware, the Tobacco Products Control Act is now before the courts. This act was a critical piece of legislation against tobacco and to mandate improved health warnings. We can do the same thing by having tobacco under the Hazardous Products Act and we might overcome some of the legal wranglings that we are now experiencing through the Tobacco Products Control Act.

Senator Thériault: I wish to commend the work that you people are doing. There is no question in my mind that it is valuable work. I may not agree with your position on the taxation of tobacco, but I wish to ask you a few questions.

If your assumptions on taxation are correct, prevention at the lower age level, why do you not recommend that we increase taxes by another 100 per cent?

[Traduction]

Mme Tilson: Nous croyons que le gouvernement a l'obligation de faire ce qu'il peut pour aider les gens à cesser de fumer. Nous savons que les taxes sur le tabac les y incitent, mais comme le tabac crée une forte accoutumance et que beaucoup de gens ont besoin d'aide - certains y arrivent seuls, mais d'autres ont besoin d'aide pour surmonter l'accoutumance—plusieurs initiatives pourraient être prises. Nous sommes en faveur d'une aide gouvernementale pour les programmes d'abandon de la cigarette. Je ne sais pas quelle est la meilleure formule, si c'est dans le cadre du régime fiscal ou autrement, mais il serait possible de faire beaucoup plus pour aider le fumeur à renoncer à la cigarette. L'essentiel est d'empêcher que les enfants se fassent prendre au piège. Voilà pourquoi ce projet de loi est essentiel; il empêche les enfants de commencer à fumer. Il permet aux gens de se débarrasser de leur accoutumance ou d'éviter de tomber dans le piège. Si nous pouvons réduire le nombre d'adolescents canadiens qui commencent à fumer, cela aura d'énormes répercussions, à l'avenir, sur le nombre de fumeurs ainsi que les conséquences sanitaires et économiques de la consommation de tabac.

Le sénateur Haidasz: Étant donné que la consommation de tabac a fait perdre 20 milliards de dollars à l'économie canadienne en 1986, qu'elle crée une forte accoutumance et qu'elle entraîne la mort de 35 000 Canadiens chaque année, ne pensez-vous pas qu'il faudrait interdire le tabac et le déclarer illégal?

M. Kyle: Nous ne croyons pas que ce soit la solution. Étant donné la forte accoutumance que crée le tabac, s'il était déclaré illégal, vous auriez toutes sortes d'autres problèmes comme celui de la contrebande. La solution consiste à faire ce que propose ce projet de loi soit à rendre le tabac moins abordable et à interdire la publicité. La Société du cancer n'est pas en faveur de l'interdiction du tabac.

Mme Tilson: Si le tabac faisait aujourd'hui son entrée sur le marché, étant donné tout ce que nous savons maintenant à son sujet, nous ne pensons pas qu'il serait légalisé. Encore une fois, étant donné l'accoutumance qu'il crée, son interdiction pure et simple manquerait de réalisme. Toutefois, nous serions d'accord pour que le tabac soit visé par la Loi sur les produits dangereux, non pas pour l'interdire, mais pour interdire certaines autres activités. Comme vous le savez sans doute, la Loi sur le contrôle des produits de tabac est maintenant devant les tribunaux. Il s'agissait d'une des principales mesures dont nous disposions pour lutter contre le tabac et améliorer les mises en garde. Nous pouvons faire la même chose en assujettissant le tabac à la Loi sur les produits dangereux et nous pourrions ainsi éviter certains problèmes juridiques que nous pose la Loi sur le contrôle des produits du tabac.

Le sénateur Thériault: Je tiens à vous féliciter pour votre action. Son utilité ne fait aucun doute dans mon esprit. Je ne suis peut-être pas d'accord avec vous au sujet des taxes sur le tabac, mais je voudrais vous poser quelques questions.

Si vos hypothèses quant à l'effet préventif des taxes chez les adolescents sont exactes, pourquoi ne nous recommandez-vous pas d'augmenter encore les taxes de 100 p. 100?

[Text]

Mrs. Tilson: We do recommend constant, progressive use of tax increases. It is a matter of doing what is realistic, as well as doing what we would like.

Senator Thériault: If you had your say, you would say to the government, "Put on a further tax of 100 per cent."

Mrs. Tilson: It is a matter of what is effective. I do not know if a 100 per cent tax increase will have the results we want.

Senator Thériault: Why do you not know what you would do, but you are so sure what this will do? It does not make sense to me. If you are so sure that this increase in taxation will reduce the number of young people who start smoking, why can you not project that and say if the taxation were doubled then double that, you would double the number not starting to smoke.

Mrs. Tilson: We have evidence from other countries. What we have done here is said this: that a certain percentage increase will lead to a certain effect. We are going on evidence, not just on projections. We prefer to base our case on sound evidence.

Senator Thériault: I hope you are right, but why should we not all try to pressure the Government of Canada to prevent exporting a disease-causing product like tobacco? We seem to be telling farmers to find markets for export. Does it not matter that we kill people in other countries who smoke cigarettes produced in this country?

Mrs. Tilson: We are certainly not supporting that the government help the farmers by exporting death and disability from tobacco use. We think it is an excellent suggestion that legislators such as yourselves tell the government that it is inconsistent to try and boost exports of a lethal product.

The Chairman: We thank you very much for your presence here. I am sorry that we were able to invite you only at the last minute.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Mme Tilson: Nous recommandons une utilisation constante et progressive des hausses de taxes. Il s'agit de prendre des mesures réalistes.

Le sénateur Thériault: Si vous aviez votre mot à dire, demanderiez-vous au gouvernement d'instaurer une nouvelle taxe de 100 p. 100?

Mme Tilson: Il s'agit de prendre une mesure efficace. J'ignore si une hausse de taxes de 100 p. 100 aurait les résultats que nous souhaitons.

Le sénateur Thériault: Comment se fait-il que vous ne sachiez pas quelles sont les mesures à prendre, mais que vous soyez si certaine des effets de celle-ci? Je ne comprends pas très bien. Si vous êtes tellement certaine que cette hausse de taxes réduira le nombre de jeunes qui commencent à fumer, pourquoi ne pouvez-vous pas affirmer que les résultats seront deux fois plus élevés si la taxe est deux fois plus lourde?

Mme Tilson: Nous savons quels sont les résultats obtenus dans d'autres pays. Nous avons déclaré qu'un certain pourcentage d'augmentation entraînerait certains effets. Nous nous fions aux preuves obtenues ailleurs et pas seulement à des prévisions. Nous préférons nous baser sur des preuves solides.

Le sénateur Thériault: J'espère que vous avez raison, mais pourquoi ne pas essayer de convaincre le gouvernement canadien d'empêcher l'exportation d'un produit qui rend malade comme le tabac? Nous semblons dire aux producteurs qu'ils doivent trouver des marchés d'exportation. Si nous tuons des gens d'autres pays qui fument des cigarettes produites chez nous, cela n'est-il pas important?

Mme Tilson: Nous ne sommes certainement pas d'accord pour que le gouvernement aide les producteurs à exporter la mort et la maladie. Il serait très souhaitable que les législateurs comme vous disent au gouvernement qu'il serait illogique de vouloir favoriser l'exportation d'un produit mortel.

Le président: Nous vous remercions beaucoup d'être venus. Je regrette que nous n'ayons pu vous inviter qu'à la dernière minute.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,

retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable John McDermid, Minister of State
(Finance and Privatization).

L'honorable John McDermid, ministre d'État (Finances et
privatisation).

WITNESSES—TÉMOINS

From the Ontario Flue-Cured Tobacco Marketing Board:

Mr. Albert Bouw, President;
Mr. George Gilvesy, Vice-Chairman.

De «l'Ontario Flue-Cured Tobacco Marketing Board»:

M. Albert Bouw, président;
M. George Gilvesy, vice-président.

From the Canadian Tobacco Manufacturers Council:

Mr. William H. Neville, Chairman.

Du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac:

M. William H. Neville, président.

From the Heart and Stroke Foundation:

Mrs. Melodie Tilson, Director, Public Issues;
Mr. Ken Kyle, Director, Canadian Cancer Society.

De la Fondation des maladies du cœur:

M^{me} Melodie Tilson, directrice, Affaires publiques;
M. Ken Kyle, directeur, Affaires publiques, Société cana-
dienne du cancer.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du Commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Tuesday, December 10, 1991
Wednesday, December 11, 1991

Le mardi 10 décembre 1991
Le mercredi 11 décembre 1991

Issue No. 6

Fascicule n° 6

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Bill C-18, "An Act to amend the Income Tax Act, the Canada Pension Plan, the Cultural Property Export and Import Act, the Income Tax Conventions Interpretation Act, the Tax Court of Canada Act, the Unemployment Insurance Act, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act and certain related Acts."

Projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur l'assurance-chômage, la Loi de mise en œuvre de l'Accord Atlantique Canada-Terre Neuve, la Loi de mise en œuvre de l'accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et certaines lois connexes.»

FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE

CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Report on Bill C-18

Rapport sur le Projet de loi C-18

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*
and

The Honourable Senators:

Corbin	Marchand
*Frith (or Molgat)	*Murray
Haidasz	(or Lynch-Staunton)
Kelleher	Rossiter
Kelly	Simard
Kenny	Sylvain
MacDonald, F.	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Adams. (December 10, 1991)

The name of Honourable Senator Nurgitz substituted for that of the Honourable Senator Comeau. (December 10, 1991)

The name of Honourable Senator MacDonald substituted for that of the Honourable Senator Nurgitz. (December 10, 1991)

The name of Honourable Senator Rossiter substituted for that of the Honourable Balfour. (December 10, 1991)

The name of Honourable Senator Corbin substituted for that of the Honourable Senator De Bané. (December 11, 1991)

The name of Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (December 11, 1991)

The name of Honourable Senator Marchand substituted for that of the Honourable Senator Perrault. (December 11, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras
et

Les honorables sénateurs:

Corbin	Marchand
*Frith (ou Molgat)	*Murray
Haidasz	(ou Lynch-Staunton)
Kelleher	Rossiter
Kelly	Simard
Kenny	Sylvain
MacDonald, F.	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur Adams. (le 10 décembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau. (le 10 décembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz. (le 10 décembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour. (le 10 décembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Corbin substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané. (le 11 décembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Kenny substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (le 11 décembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Marchand substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault. (le 11 décembre 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, December 9, 1991:

“Second reading of Bill C-18, An act to amend the Income Tax Act, the Canada Pension Plan, the Cultural Property Export and Import Act, the Income Tax Conventions Interpretation Act, the Tax Court of Canada Act, the Unemployment Insurance Act, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act and certain related Acts.

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Comeau, that the Bill be read a second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Comeau, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motions, it was adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 9 décembre 1991:

«Deuxième lecture du Projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur l'assurance-chômage, la Loi de mise en œuvre de l'Accord Atlantique Canada—Terre-Neuve, la Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada—Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et certaines lois connexes.

Suivant l'ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyée par l'honorable sénateur Comeau, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Comeau, C.P., que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 10 DÉCEMBRE 1991

(8)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, dans la pièce 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Haidasz, Kelleher, Kelly, Nurgitz, Poitras, Simard, Sylvain et Thériault. (8)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Témoins:

Du ministère des Finances:

M. Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Madame Carole Muirhead, chef, Pensions, fiducies, assurances et ressources, Direction de la politique de l'impôt;

M. Robert Dubrule, chef intérimaire, Entreprises, biens et particuliers, Direction de la politique de l'impôt;

M. Dan McIntosh, directeur-adjoint intérimaire, Impôt sur les sociétés, Direction de la politique de l'impôt;

M. Wally Conway, chef, Reorganizations de sociétés et gains en capital, Direction de la politique de l'impôt.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1991, relativement au projet de loi C-18, «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur l'assurance-chômage, la Loi de mise en œuvre de l'Accord Atlantique Canada—Terre Neuve, la Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada—Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et certains lois connexes.»

M. Len Farber fait une déclaration et lui et ses collègues répondent aux questions.

À 17 h 45, le Comité se réunit à huis clos pour considérer un projet de rapport.

Il est convenu que le Comité se réunisse, à huis clos, mercredi 11 décembre 1991, à l'ajournement du Sénat pour considérer un rapport au Sénat.

À 18 heures, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au lendemain, à l'ajournement du Sénat.

LE MERCREDI 11 DÉCEMBRE 1991

(9)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 17 h 07, à la pièce

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 10, 1991

(8)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:05 p.m. in room 256-S of the Centre Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Haidasz, Kelleher, Kelly, Nurgitz, Poitras, Simard, Sylvain and Thériault. (8)

Also present: Senate reporters.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, and Mrs. Nathalie Pothier, Research Officer.

Witnesses:

From the Department of Finance:

Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Ms. Carole Muirhead, Chief, Pensions, Trusts, Insurance and Resources, Tax Policy Branch;

Mr. Robert Dubrule, Acting Chief, Business, Property and Personal Division, Tax Policy Branch;

Mr. Dan McIntosh, Acting Assistant Director, Corporate Tax, Tax Policy Branch;

Mr. Wally Conway, Chief, Corporate Reorganizations and Capital Gains, Tax Policy Branch.

The Committee began its consideration of its order of reference of December 9, 1991 respecting Bill C-18, "An Act to amend the Income Tax Act, the Canada Pension Plan, the Cultural Property Export and Import Act, the Income Tax Conventions Interpretation Act, the Tax Court of Canada Act, the Unemployment Insurance Act, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act and certain related Acts."

Mr. Len Farber made a statement and along with his colleagues, answered questions.

At 5:45 p.m., the Committee convened *in camera* to consider a draft report.

Agreed—that the Committee meet *in camera* on Wednesday, December 11, 1991 when the Senate rises to consider a report to the Senate.

At 6 p.m., the Committee adjourned until the following day, when the Senate rises.

WEDNESDAY, DECEMBER 11, 1991

(9)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day *in camera* at 5:07 p.m. in room 257-S

257-S, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Corbin, Haidasz, Kelleher, Kelly, Kenny, Marchand, Poitras, Rossiter, Simard et Sylvain. (11)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 9 décembre 1991, relativement au projet de loi C-18, «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur l'assurance-chômage, la Loi de mise en œuvre de l'Accord Atlantique Canada—Terre Neuve, la Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada—Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et certains lois connexes.»

Le Comité considère un projet de rapport au Sénat.

L'honorable sénateur Simard propose que le Comité fasse rapport du projet de loi C-18 au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Il est convenu que,—dans le rapport au Sénat—la minorité exprime son insatisfaction relativement au processus de l'étude du projet de loi au niveau du Comité.

À 17 h 50, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

of the East Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Corbin, Haidasz, Kelleher, Kelly, Kenny, Marchand, Molgat, Poitras, Simard and Sylvain. (11)

Also present: Senate reporters.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, and Mrs. Nathalie Pothier, Research Officer.

The Committee resumed its consideration of its order of reference of December 9, 1991 respecting Bill C-18, "An Act to amend the Income Tax Act, the Canada Pension Plan, the Cultural Property Export and Import Act, the Income Tax Conventions Interpretation Act, the Tax Court of Canada Act, the Unemployment Insurance Act, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act and certain related Acts."

The Committee considered a draft report to the Senate.

The Honourable Senator Simard moved—that the Committee report Bill C-18 to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

Agreed—that in the report to the Senate, the minority express its dissatisfaction with the process used to consider the bill in committee.

At 5:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 10, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-18, to amend the Income Tax Act, the Canada Pension Plan, the Cultural Property Export and Import Act, the Income Tax Conventions Interpretation Act, the Tax Court of Canada Act, the Unemployment Insurance Act, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act and certain related Acts, met this day at 4.10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, we are meeting today to study Bill C-18, which has received first and second reading. We have with us today various officers from the Department of Finance. Leading that group is Mr. Len Farber, Director of the Tax Legislation Division.

Mr. Farber, I understand you will be introducing your colleagues and that you will make a presentation. We have all studied this bill, especially Senator Thériault, but we would like to hear more about how we can split the bill into various sectors, how important the bill is and why we should do all we can to report the bill to the Senate as early as possible.

Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Department of Finance: Thank you, Mr. Chairman. Let me begin by introducing my colleagues. At my far right is Carol Muirhead, Chief of personal taxes, resource taxes and pensions in the Tax Policy Branch. Mr. Wally Conway is Chief of the corporate tax area within the Tax Legislation Division. Mr. Robert Durbrule is the Acting Chief of business and property taxes in the Tax Policy Branch, and Mr. Dan McIntosh is Assistant Director of the Tax Legislation Division.

Mr. Chairman, let me begin by giving you a bit of an overview of the contents of Bill C-18. Bill C-18 incorporates the income tax measures that were included in the 1990 and 1991 budgets, several items which were announced through press releases in 1990 and 1991, and a large number of technical amendments that were originally announced in July of 1990. With the exception of the 1991 budget measures, all of the items that are included in the bill have been released for public comment and many technical features have been modified in response to the comments that were received through that consultative process.

In taking you through the bill, Mr. Chairman, let me try to deal with it on a budget-by-budget basis as well as a press

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 10 décembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, qui a été saisi du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur l'assurance-chômage, la Loi de mise en œuvre de l'Accord Atlantique Canada—Terre-Neuve, la Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada—Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et certaines lois connexes se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour étudier le projet de loi C-18, qui a été soumis au Sénat pour la première et la deuxième lectures. Nous accueillerons aujourd'hui plusieurs cadres du ministère des Finances; le groupe est dirigé par M. Len Farber, directeur de la Division de la législation.

D'après ce que je comprends, monsieur Farber, vous présenterez vos collègues, puis vous prononcerez quelques mots. Nous avons tous étudié le projet de loi, particulièrement le sénateur Thériault, mais nous voudrions en connaître un peu plus sur la façon dont nous pouvons fractionner le projet de loi en divers secteurs, sur l'importance de ce projet de loi et sur la raison pour laquelle nous devons déployer tous les efforts possibles pour faire rapport sur la question au Sénat au plus tôt.

M. Len Farber, directeur, Division de la législation, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances: Merci, monsieur le président. Je commencerai par présenter mes collègues. À l'extrême droite, se trouve Carol Muirhead, chef de la Division de l'analyse de l'impôt des particuliers, des pensions, fiducies, assurances et ressources, de la Direction de la politique de l'impôt. M. Wally Conway est chef du secteur de l'impôt sur les sociétés au sein de la Division de la politique de l'impôt—Division de la Législation. À ma gauche, vous trouverez M. Robert Durbrule, chef intérimaire du secteur des entreprises, des biens et des particuliers, de la même division, et M. Dan McIntosh, directeur-adjoint, Direction de la politique—Division de la législation.

Monsieur le président, je commencerai pas donner un aperçu du contenu du projet de loi C-18. Celui-ci intègre les mesures fiscales prévues dans les budgets 1990 et 1991, plusieurs éléments qui ont été annoncés à l'aide de communiqués de presse en 1990 et en 1991, ainsi qu'un grand nombre de modifications techniques qui avaient d'abord été annoncées en juillet 1990. À l'exception des mesures budgétaires de 1991, tous les éléments intégrés au projet de loi ont pu faire l'objet de commentaires de la part du public, et nombre de caractéristiques techniques ont été modifiées par suite des commentaires reçus au cours du processus de consultation.

Pour passer en revue le projet de loi, monsieur le président, je tenterai de procéder par budget et par communiqué, pour

[Text]

release-by-press release basis and then finally I will just deal with the content of the large number of technical amendments.

The 1990 budget really brought forward six budget measures dealing with income tax. The first dealt with donations and certifications of cultural property. The next ones dealt with foreign-controlled mutual funds, dispositions of Canadian real property by non-residents, registered education savings plan limits, foreign property limits for pension plans, and the extension of the Part VI capital tax to life insurers. Those were the only measures included in that 1990 federal budget relating to income tax.

The 1991 budget again had a limited number of tax measures. Those measures included increasing the disability tax credit from \$575 to \$700, medical expenses for part-time attendants and cost of animals, certain types of improvements to buildings with respect to the disabled, certain employment benefits which were created to be non-taxable for the disabled, treating Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan lump sum disability payments on a different taxation basis than when they are received in any particular year, as well as a measure dealing with small business corporations going public.

In addition, the bill deals with legislation with respect to ten different press releases issued by the minister commencing in January of 1990. These press releases deal with some capital cost allowance "available for use" rules—the point at which depreciation or capital cost allowance, as it is referred to in the Income Tax Act, first becomes available for deduction. They deal with labour-sponsored venture capital corporations, a provision extending certain benefits and tax credits to labour sponsored venture capital corporations, and rules with respect to replacement property. When a business disposes of a property and reinvests the proceeds in a replacement property, it enjoys a deferral of both capital gains and capital cost allowance to the extent that the proceeds are reinvested. The rules put out in this press release restrict the replacement property that one can acquire to a replacement property in Canada.

There was a press release dealing with certain rules with respect to the investment income tax of life insurers to make the system more effective and fairer. There was a press release dealing with a related or associated test for allocating the capital deduction under the large corporations tax, which was a new tax that had been instituted by the government. There was also a press release dealing with northern benefits or northern allowances which dealt with that whole northern allowance issue for which there was a task force, as I am sure senators will remember. There was a press release in January of 1991 relating to penalties for late filed returns. There was another press release in February of 1991 relating to international shipping corporations. In May of 1991 there was a press release dealing with artists, which delivered on the government's commitment with regard to a standing committee of the House of Commons on arts and culture relating to certain

[Traduction]

finalemtnt traiter du contenu du grand nombre de modifications techniques.

Le budget de 1990 a mis de l'avant en réalité six mesures budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu. La première visait les dons et les attestations des qualités d'un bien culturel. Les autres portaient sur les fonds mutuels sous contrôle étranger, les dispositions des biens immeubles canadiens par des non-résidents, les limites imposées au Régime enregistré d'épargne-études, les limites des placements étrangers pour les régimes de retraite ainsi que l'assujettissement des assureurs-vie à la taxe sur le capital de la partie VI. Voilà les seules mesures fiscales incluses dans le budget fédéral de 1990.

Le budget de 1991 comportait aussi un nombre limité de mesures touchant l'impôt. Il s'agissait notamment d'accroître le crédit d'impôt pour personnes handicapées de 575 \$ à 700 \$; elles visaient aussi les frais médicaux des préposés à temps partiel et le coût des animaux, certains types d'améliorations apportées aux édifices pour répondre aux besoins des handicapés; certains avantages dans le cadre d'un emploi ont été créés à l'abri de l'impôt pour les handicapés. En outre, les prestations d'invalidité versées en une somme forfaitaire au titre du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec seront traitées différemment lorsqu'elles sont reçues à une année donnée, et une mesure budgétaire visait les petites entreprises qui devenaient sociétés ouvertes.

De plus, le projet de loi touche à des dispositions législatives visées par dix communiqués de presse différents qui ont été publiés par le Ministre depuis janvier 1990. Ces communiqués de presse ont trait à certaines règles visant la déduction pour amortissement des biens prêts à être utilisés, le moment où l'amortissement—ou encore la déduction pour amortissement, selon les termes utilisés dans la Loi de l'impôt sur le revenu—peut être utilisé comme déduction. Ils abordent aussi la question des corporations à capital de risque de travailleurs, disposition étendant certains avantages et crédits d'impôt à ces entreprises, ainsi que les règles touchant les biens de remplacement. Ainsi, lorsqu'une entreprise dispose d'un bien et investit le produit de la vente dans un bien de remplacement, elle peut se prévaloir d'un report des gains en capital et de la déduction pour amortissement. Or, les règles énoncées dans ce communiqué de presse font en sorte qu'un contribuable peut acquérir seulement un bien de remplacement au Canada.

Il y a eu un communiqué de presse faisant état de certaines règles relatives à l'impôt visant les placements des assureurs-vie, en vue de rendre le système plus efficace et plus équitable. Soulignons aussi un communiqué de presse sur la répartition de l'abattement de capital, où les entreprises doivent être liées ou associées, dans le cas de l'impôt des grandes sociétés, nouvel impôt mis en place par le gouvernement. On a aussi publié un communiqué de presse sur les avantages offerts aux employés habitant des régions éloignées ou les allocations qui leur sont versées, pour régler cette question sur laquelle un groupe de travail s'est penché, comme les sénateurs se souviennent certainement. Il y a eu également un communiqué de presse en janvier 1991 relatif aux pénalités imposées en cas de déclarations tardives, suivi en février 1991 d'un communiqué visant les entreprises internationales de transport. En mai 1991, un communiqué de presse sur les artistes a concrétisé l'engagement du

[Text]

benefits associated with the artistic community. And there was a press release issued by Revenue Canada on legislation generally referred to as the "fairness package". It deals with a host of different penalties, interest penalties and late filed elections, and will give Revenue Canada more discretion in terms of the application of penalties where there is just cause not to apply penalties under the Income Tax Act. It gives it greater scope for relieving taxpayers of a host of different penalties where there is good and just cause for those penalties not to be levied.

That is a very quick overview of the major measures included in this bill. In addition to those major measures, in July of 1990, as I indicated, the government released a technical amendments bill. This is an accumulation of various issues that were brought to the attention of both the Department of Finance and the Department of National Revenue with regard to certain inconsistencies, spelling errors and other minor glitches within the Income Tax Act that do not help the rules to operate in the way they are supposed to operate. Unfortunately, it is an accumulation of technical matters dating back to 1985, and therefore the bill is as lengthy and cumbersome as it is.

That is an unfortunate situation which we are trying desperately to rectify in terms of the content of bills of that nature. We intend to rectify that situation by having a technical bill released on an annual basis every fall so that, as the technical changes that come about on an annual basis are accumulated, they will be released. In that way we will not, in the future, have such massive bills, which become very difficult to deal with. We are very hopeful, in fact, that another technical bill, with an accumulation of changes from after July of 1990, will be released in draft form either before the end of this year or very early next year. We are getting very close to finalization.

In that manner, changes of that nature will become a regular process whereby members of the professional tax community as well as taxpayers will be able to expect technical changes to be forthcoming in the late fall of every year. It will become almost a habit so that they can deal with them on a regular basis. The changes coming through the budget system will not be numerous and difficult to handle. Thus, members of the House committee, as well as this committee, will have smaller income tax bills to deal with on an ongoing basis in terms of their content.

Therefore, Mr. Chairman, the balance of this fairly large bill is what we would regard as correcting features. Often-times, they pick up cross references that had been forgotten or missed out. At other times they pick up certain changes to have the French version of the Income Tax Act conform with the English version of the Income Tax Act. They also pick up other minor changes that have been brought to our attention by either the tax-paying community, the professional community, or Revenue Canada, or as a result of our own review of the Income Tax Act we find that the words do not operate the

[Traduction]

gouvernement envers un comité permanent de la Chambre des communes sur les arts et la culture concernant certains avantages associés au milieu artistique. N'oublions pas non plus le communiqué de presse publié par Revenu Canada sur les dispositions législatives généralement désignées comme étant les dispositions «d'équité», qui portent sur tout un lot de pénalités différentes, d'intérêts moratoires et d'options tardives, qui accordera à Revenu Canada une plus grande latitude pour l'application des pénalités lorsqu'il est justifié de ne pas appliquer celles-ci selon la Loi de l'impôt sur le revenu. Le Ministère dispose donc d'un plus grand pouvoir discrétionnaire pour éviter aux contribuables de faire l'objet de nombreuses pénalités différentes lorsqu'il y a un motif justifiable de le faire.

Voici un aperçu très rapide des grandes mesures qui ont été incluses dans le projet de loi. Outre ces mesures, le gouvernement a publié un projet de modification technique en juillet 1990, comme je l'ai indiqué. Ce projet de modification regroupe diverses questions qui ont été portées à l'attention du ministère des Finances et du ministère du Revenu national concernant certains écarts, des fautes d'orthographe et d'autres accrocs mineurs dans la Loi de l'impôt sur le revenu qui ne contribuent pas à l'application des règles de la manière prévue. Malheureusement, il s'agissait d'une accumulation de points techniques qui remontaient à 1985, c'est pourquoi le projet de loi est aussi long et lourd qu'il l'est.

Il s'agit là d'une situation navrante à laquelle nous tentons désespérément de remédier en modifiant le contenu des projets de loi de cette nature. Nous entendons corriger la situation en publiant un projet de loi technique chaque automne pour faire en sorte que les modifications techniques qui deviennent nécessaires soient cumulées, puis publiées à la fin de l'année. De la sorte, nous ne ferons plus face à des projets de loi imposants qui deviennent très difficiles à étudier. Nous sommes très optimistes, et nous croyons qu'un autre projet de loi technique qui comporte des modifications visant la période postérieure à juillet 1990 sera publié à l'état d'ébauche avant la fin de cette année ou au tout début de l'année prochaine. Nous sommes en train de mettre la touche finale à ce projet.

C'est ainsi que les modifications de cette nature deviendront un processus régulier grâce auquel les fiscalistes, de même que les contribuables, seront en mesure de s'attendre à des modifications techniques à la fin de chaque automne. Cela deviendra presque une habitude avec laquelle ils pourront composer régulièrement. Les changements apportés dans le cadre du budget ne seront ni nombreux ni difficiles à traiter. Par conséquent, les membres du comité de la Chambre, et les membres du présent comité, seront toujours saisis de projet de loi en matière d'impôt dont le contenu est moins imposant.

Par conséquent, monsieur le président, le reste de ce projet de loi assez long consiste en ce que nous appellerions des corrections. Il arrive souvent qu'on relève des renvois qui ont été oubliés ou qui sont erronés. Par ailleurs, on apporte des changements qui font en sorte que la version française de la loi est conforme à la version anglaise. Ces projets de loi permettent aussi d'effectuer des changements mineurs qui ont été portés à notre attention par les contribuables, les professionnels ou Revenu Canada, ou bien qui font suite à notre propre révision de la loi, qui nous permet de trouver les mots n'ayant pas les

[Text]

way they were intended to operate and are causing problems for the administration or for compliance by taxpayers.

That is the nature of this bill and its contents. As I indicated to you, Mr. Chairman, it dates back to the 1990 budget. There are quite a number of measures in this bill that are important in terms of the filing season for taxpayers as we get into the context of having to file 1992 tax returns.

To the extent that there are delays, some tax returns may well have to be stock-piled. There are measures at the personal level, such as the disability tax credit which has been increased, as I indicated, from \$575 to \$700. There are certain measures with respect to artists. There are certain measures with regard to the foreign property limits of pension plans, which Revenue Canada has been administering since 1990, without, however, the basis of the law having been passed and receiving Royal Assent.

Those measures, Mr. Chairman, as well as a number of other measures which are crucial in the context of people filing tax returns, both at the corporate level and the personal level, are why I suggest that it is important that this bill be given a proper and adequate review and, as far as possible, be dealt with in the earliest time frame possible.

The Chairman: Thank you. My first remark is that senators might ask why we should wait another five years before making technical adjustments. I feel that we should recommend strongly that at least every year changes such as the ones before us be submitted to the Senate and to the other place in order to make this process easier. Otherwise, there is no sense in studying changes that took place five years ago.

I understand that these technical changes include those that are in effect only until July, but do not include the months of August, September and October, for which months there might be other technical changes that are not included in this bill. Is that correct, or is it up to date?

Mr. Farber: No, it is not up to date. Mr. Chairman, we will follow your recommendation right to the letter. As I indicated in my opening comments, I am hoping to have another technical bill in draft form released by the department for consultation within the next several weeks. That technical bill would certainly bring all technical amendments right up to date. We very much appreciate the recommendations. We will move on them expeditiously.

Senator Thériault: Mr. Chairman, there is no question that I do not pretend to know much about this bill. But I do know that it is too complicated for 99.9 per cent of the people of Canada who are paying taxes.

I want to ask a few questions. First, why does the Department of Finance purposely, it seems to me, mix the technical amendments that are required from time to time, which I understand, with measures that are needed or required as a result of a budget? Would it not be more logical to have amendments dealing with budgets in a separate bill? In that way people would know what is included in those budgets, and what is required in terms of taxation changes. Would it not be

[Traduction]

effets voulus et causant des problèmes dans l'administration de la loi ou la conformité par les contribuables.

C'est là la nature du projet de loi et son contenu. Comme je vous l'ai indiqué, monsieur le président, il remonte au budget de 1990. Par conséquent, il comprend un grand nombre de mesures qui sont importantes au moment de la production des déclarations des contribuables qui se préparent à remettre leur déclaration de revenus pour 1992.

Comme il y aura des délais, certaines des déclarations devront sans doute être laissées de côté. Cette mesure vise les particuliers, tel le crédit d'impôt pour personnes handicapées qui a été porté de 575 \$ à 700 \$, comme je l'ai indiqué. Certaines mesures visent les artistes. D'autres ont trait aux limites imposées aux placements étrangers des régimes de retraite, que Revenu Canada administre depuis 1990, mais les dispositions n'ont pas été adoptées et n'ont pas reçu la proclamation royale non plus.

Ces mesures, Monsieur le président, ainsi qu'un certain nombre d'autres mesures qui sont cruciales lorsque les contribuables produisent leur déclaration de revenus, qu'il s'agisse de sociétés ou de particuliers, expliquent pourquoi il est selon moi important que ce projet de loi soit étudié de façon adéquate et, dans la mesure du possible, que cela se fasse au plus tôt.

Le président: Merci. Ma première remarque est la suivante: les sénateurs pourraient demander pourquoi nous devrions attendre encore cinq ans avant de procéder à des modifications techniques. J'estime que nous devrions recommander fortement que des modifications semblables à celles dont nous serons saisis soient soumises au moins chaque année au Sénat et à la Chambre pour faciliter le processus. Sinon, il est inutile d'étudier des modifications qui ont été apportées cinq ans auparavant.

Je comprends que ces modifications techniques comprennent celles qui sont en vigueur seulement jusqu'à juillet et qu'elles ne visent pas les mois d'août, de septembre ou d'octobre, qui pourraient faire l'objet d'autres modifications techniques non intégrées au projet de loi. Ou bien est-il à jour?

M. Farber: Non, il n'est pas à jour. Monsieur le président, nous suivrons votre recommandation à la lettre. Comme je l'ai indiqué dans mes déclarations liminaires, je suis confiant que nous aurons l'ébauche d'un autre projet technique publié par le Ministère pour consultation dans les prochaines semaines. Ce projet de loi technique mettra certainement toutes les modifications techniques à jour. Nous apprécions énormément les recommandations; nous y donnerons suite rapidement.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, il ne fait aucun doute que je ne prétends pas en savoir long sur ce projet de loi. Ce que je sais c'est qu'il est trop compliqué pour 99,9 p. 100 des Canadiens qui paient des impôts.

Je veux poser quelques questions. D'abord, pourquoi le Ministère mélange-t-il à dessein, il me semble, les modifications techniques qui sont requises de temps en temps, selon ce que je comprends, et les mesures qui sont nécessaires par suite d'un budget? Ne serait-il pas plus logique de rédiger un projet de loi distinct pour les modifications qui mettent les mesures budgétaires en œuvre? De cette façon, les gens pourraient savoir ce qui fait partie de ces budgets, et ce qui est requis au

[Text]

better to do that than to mix them up with all these other technical amendments over a five-year period? You can take that as my first question.

Before I go into some other questions that I have, I wish to ask this. First, let us consider clause 1 on page 2 of the bill. Would it not be a simple matter to have opposite that page something telling me what this is all about? I know it deals with amendments. Senator Simard, who used to be Minister of Finance in the Province of New Brunswick, knows that we started doing that 20 years ago in New Brunswick. I am told that some other provinces do the same thing.

Senator Simard: We have been leading the nation for a long time.

Senator Thériault: When you look at that, and unless you are familiar with what the government is doing, you do not know what it means.

Second, I want to know what the urgency is in passing this bill. Is it because the government thinks that the December 31 deadline should be met? If that is the case, you might as well not bring this bill to the attention of the Senate at all. Even those who are knowledgeable will require time to go through that bill, let alone people like me who can hardly fill out somebody else's income tax return.

Could you deal with those two questions first?

Mr. Farber: Mr. Chairman, let me deal with the questions in the order in which they were presented. I will try to deal with them as best as I can.

The first question dealt with why the technical bill, which deals with a host of different minor technical amendments, should be mixed with legislation that emanates from a budget, which, by its very nature, is far more important in terms of its impact on the Canadian public. Mr. Chairman, I can only give you an answer from my own knowledge of the way the time in the House and committee is allocated in terms of dealing with various bills.

House time has been very precious. Members of the House have been trying to deal with a host of different bills that have come before them. Technical bills are the type of bills that we put out for consultation because they deal with a host of different matters. We try to get some input on various aspects of technical bills from the professional community, as well as from the tax-paying community. We do not have that many opportunities to present to the House on an ongoing basis a host of different bills that deal with tax measures and have them dealt with in a comprehensive manner. So basically over the last number of years a bill dealing with certain technical amendments has been put out in the fall of the year.

The legislation emanating from the spring budget is rolled into that bill and is put before the House in the spring of the year so that we can deal with it. The aspirations are always to get it done before the House recesses for the summer. Unfortun-

[Traduction]

plan de l'impôt. Cette situation ne serait-elle pas préférable à l'intégration de ces modifications avec toutes les autres modifications techniques portant sur une période de cinq ans? Il s'agit là de ma première question.

Avant d'aborder certaines de mes autres questions, je désire demander ce qui suit. D'abord, prenons l'article 1, figurant à la page 2 du projet de loi. Ne serait-il pas simple de faire figurer sur la page opposée une note m'expliquant ce dont il s'agit? Je sais qu'il traite des modifications. Le sénateur Simard, qui a été ministre des Finances du Nouveau-Brunswick, sait que nous avons commencé à faire cela il y a 20 ans au Nouveau-Brunswick. On m'a dit que d'autres provinces faisaient la même chose.

Le sénateur Simard: Nous sommes les chefs de file depuis longtemps.

Le sénateur Thériault: Lorsque vous regardez cet article, et à moins que vous ne soyez familier avec ce que le gouvernement fait, vous ne savez absolument pas ce qu'il signifie.

Deuxièmement, je veux savoir quelle est l'urgence d'adopter ce projet de loi. Est-ce parce que le gouvernement pense que l'échéance du 31 décembre devrait être respectée? Si c'est le cas, vous seriez aussi bien de ne pas porter le projet de loi à l'attention du Sénat. Même ceux qui connaissent le domaine auront besoin de temps pour parcourir le projet de loi, alors imaginez ceux qui, comme moi, peuvent à peine remplir les déclarations de revenus de quelqu'un d'autre.

Pourriez-vous répondre à ces deux questions dans un premier temps?

M. Farber: Monsieur le président, laissez-moi répondre aux questions dans l'ordre où elles m'ont été posées. J'essaierai de les régler du mieux que je peux.

On me demande d'abord pourquoi le projet de loi technique, qui aborde tout un ensemble de modifications techniques mineures de nature différente, devrait s'assortir de dispositions législatives faisant suite à un budget qui, de par sa nature même, a un effet beaucoup plus marqué sur les Canadiens. Monsieur le président, je peux seulement vous répondre d'après ce que je sais de la façon dont le temps de la Chambre et du comité est affecté à l'étude des divers projets de loi.

Le temps des membres de la Chambre est très précieux. Ils doivent s'attarder à tout un lot de projets de loi qui leur sont présentés. Les projets de loi techniques sont ceux que nous soumettons en consultation parce qu'ils traitent d'une vaste gamme de sujets. Nous tentons d'obtenir des commentaires sur divers aspects des projets de loi techniques de la part des professionnels, ainsi que de la part des contribuables. Nous n'avons pas de nombreuses occasions de présenter continuellement à la Chambre un nombre effarant de projets de loi qui portent sur les mesures fiscales et de les soumettre à une étude approfondie. Par conséquent, depuis quelques années, un projet de loi apportant certaines modifications techniques est rédigé à chaque automne.

Les dispositions législatives faisant suite au budget du printemps sont intégrées dans ce projet de loi et soumises à la Chambre au printemps pour que nous puissions nous y attarder. Il est toujours prévu de finir l'étude avant le congé d'été.

[Text]

nately, we have not been able to achieve that over the last number of years. It has always gone into the fall. Even during a fall session it has been very difficult to find enough time—or, at least, House leaders have had difficulty trying to find enough time—to deal with these bills. Therefore, it would be far more cumbersome, I would submit, to try to deal with legislation in different bills and get them through the house in an orderly fashion.

The second question dealt with why the bill does not have explanatory notes on the righthand side. As you know, we put out what are called explanatory notes which follow the bill on a clause-by-clause basis and attempt, to the extent possible, to put the bill in layman's language with as many examples as can be put forward. They are not included in the bill because explanatory notes have no basis in law. It is not a legal document but a document that attempts to help the public and the tax professional community understand the intention of the government. Therefore, it does not form the contents of the bill. It is a document produced coincidentally either when we put out the legislation in draft form or when we table the bill in the house.

The third issue is the question of urgency, of why we are dealing with this bill at the present time. A number of provisions in the bill deal with tax returns that have to be filed commencing with the new year. So with the tax filing season coming upon us immediately after the end of this year, because people start filing tax returns almost instantaneously, it is important for a number of these measures to have the force of law, starting with, as I indicated earlier, the foreign property rules for pension funds; the rules with regard to international shipping corporations—some of whom already have located within Canada and are looking to insure that these rules are available and applicable for them in the conduct of their business; the fairness package that Revenue Canada put out, which gives them discretion in dealing with late file returns; other provisions dealing with penalties, which are mandatory in many respects, to be levied for failing to comply with certain provisions of the Income Tax Act, and provisions dealing with good and valid reasons for those penalties not to be levied. At the present time discretion is not given to Revenue Canada to relieve taxpayers of those penalties. This bill gives them the power under certain conditions to relieve penalties and to deal with taxpayers on a fair and just basis, where, either through no fault of their own or for whatever valid reasons there are, they were unable to comply with some of the rigid timing restrictions applicable to a host of different measures in the act.

Therefore, I submit that many provisions in this bill—I acknowledge that it is unfortunate that it is a large bill by any standard—are important, and I would urge you to give it the kind of consideration you deem appropriate in the context of

[Traduction]

Malheureusement, nous n'avons pas été en mesure de le faire ces dernières années: cette étude a toujours été reportée à l'automne. Même durant la session d'automne, il a été très difficile de trouver le temps nécessaire ou, du moins, les dirigeants de la Chambre ont eu de la difficulté à trouver assez de temps pour étudier ces projets de loi. Par conséquent, il me semble que le processus serait beaucoup plus lourd si on essayait d'étudier des projets de loi différents et de les faire adopter par la Chambre de façon méthodique.

Dans sa deuxième question, le sénateur demande pourquoi le projet de loi ne comprend pas de notes explicatives sur la page de droite. Comme vous le savez, nous rédigeons ce qu'on appelle des notes explicatives qui suivent chaque article du projet de loi et tentent, dans la mesure du possible, de traduire le projet de loi en des termes que les profanes comprennent et d'y joindre le plus grand nombre d'exemples possible. Elles ne sont pas intégrées au projet de loi parce que ces notes n'ont aucun fondement juridique. Il ne s'agit pas d'un document juridique, mais bien d'un document qui tente d'aider le public et les fiscalistes à comprendre l'intention du gouvernement. Par conséquent, elles ne font pas partie du contenu du projet de loi, car elles représentent un document produit parallèlement lorsque nous présentons les dispositions législatives, que ce soit sous forme d'ébauche ou lorsque nous présentons le projet de loi à la Chambre.

La troisième question porte sur le caractère urgent, sur la raison pour laquelle nous traitons de ce projet de loi à l'heure actuelle. Un certain nombre de dispositions du projet de loi touchent des déclarations de revenus qui devront être produites au début de l'année qui vient. Comme le moment de produire les déclarations suit immédiatement la fin de l'année et que les gens commencent à soumettre leurs déclarations presque instantanément, il est important qu'un certain nombre de ces mesures aient force de loi; soulignons, comme je l'ai indiqué plus tôt, les règles sur les placements étrangers des caisses de retraite, celles qui régissent les sociétés internationales de transport—dont certaines se sont déjà installées au Canada et cherchent à s'assurer que ces règles leur sont offertes et qu'elles seront applicables dans le cadre de leurs activités—les dispositions d'équité adoptées par Revenu Canada, qui donnent à celui-ci un pouvoir discrétionnaire à l'égard des productions tardives, d'autres dispositions sur les pénalités qui sont obligatoires à certains égards lorsqu'un contribuable omet de se conformer à certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu et des dispositions qui permettent de ne pas imposer des pénalités s'il est justifié de le faire. À l'heure actuelle, Revenu Canada n'a pas ce dernier pouvoir. Le projet de loi leur donne la possibilité de le faire à certaines conditions, et ils peuvent traiter les contribuables d'une façon juste et équitable lorsque, sans qu'il y ait eu négligence de leur part ou pour toute autre raison valide, les contribuables n'ont pas été en mesure de se conformer à certains délais stricts s'appliquant, selon la loi, à un grand nombre de mesures différentes.

Par conséquent, je suis d'avis que nombre des dispositions de ce projet de loi—je reconnais qu'il soit malheureux que ce projet de loi soit aussi long—sont importantes, et je vous exhorte à l'étudier de la façon que vous jugez appropriée, puisque nous

[Text]

what we feel is certainly an urgency in getting a lot of these measures through.

Senator Thériault: I accept the witness's answer with respect to the reason for not dividing the legislation. I accept it coming from technocrats and bureaucrats, but I do not accept it as a parliamentarian. It seems to me—and it is done all over—that if you had simpler legislation dealing with budget measures people in the other place would deal with it more quickly and more easily. You say there are amendments here that go back to the 1990 budget. That is a hell of way to operate a railroad. If in 1990 you had submitted legislation dealing with those budget measures, the House of Commons would have dealt with it somehow. When you come to the technical aspect there are not many people, I am sure, in the other place or even in this place who are really concerned with the technical amendments required by tax experts, governments and so on.

Senator Simard: I am. I am not an expert anymore, but there is cause for all those technical measures.

Senator Thériault: Personally I do not believe that reasonable people—and I believe that people in the Department of Finance are reasonable people—would expect anyone to look at this bill on December 10—and the House of Commons will complete its work on Friday—and expect parliamentarians to deal with it before January 1. It does not seem to be quite reasonable. Having said that, I know you will not change your methods of operating.

I do not think that giving a brief explanation on the opposite page would make the bill illegal. I understand it would not be part of the law. We do it in New Brunswick and it is done in some other provinces. There should be a brief explanation, at least so a lay person would know that this measure is dealing with disability pensions or with disabled persons and so on—things which you do not find if you read only the amendments.

There are a number of questions. You are dealing with small business exemptions, for example. Do you know how many small businesses take advantage of the \$250,000 exemption that exists now and will be able to take advantage of the new limits? Small businesses that make that kind of profit in this day and age are not very plentiful. Do you know of many small businesses that will benefit from the increase from \$250,000 to \$500,000?

Mr. Farber: I do not have the statistics for the number of small business corporations that take advantage of the small business deduction or the limitation that is in place. The measure that is included in this bill deals with small business corporations that, for financing reasons and other reasons, are becoming larger and need equity money in order to expand, and this provision facilitates their expanding and getting access to the equity markets. Without this measure they would not gain the benefit of the exemption with respect to small business shares. Therefore, this was more in the context of a

[Traduction]

estimons qu'il est certainement urgent d'adopter un grand nombre de ces mesures.

Le sénateur Thériault: J'accepte la réponse du témoin pour ce qui est de ne pas diviser les dispositions législatives. Je l'accepte de la part des technocrates et des bureaucrates, mais je ne l'accepte pas en ma qualité de parlementaire. Il me semble, et cela se fait partout, que si vous disposiez de lois plus simples faisant suite aux mesures budgétaires, les membres de la Chambre les traiteraient de façon plus rapide. Vous dites qu'il y a des modifications qui remontent au budget de 1990. En voilà une façon de fonctionner. Si vous aviez soumis en 1990 des dispositions législatives visant ces mesures budgétaires, la Chambre des communes les aurait traitées d'une façon ou d'une autre. Lorsqu'on en vient aux choses techniques, je suis sûr qu'il n'y a pas un grand nombre de personnes, dans la Chambre ou même ici, qui se préoccupent réellement des modifications techniques exigées par les fiscalistes, les gouvernements, etc.

Le sénateur Simard: Je suis préoccupé. Je ne suis plus un expert, mais toutes ces mesures techniques sont justifiées.

Le sénateur Thériault: Personnellement, je ne crois pas que des gens raisonnables—et j'estime que les gens du ministère des Finances sont raisonnables—s'attendraient à ce que quiconque regarde ce projet de loi le 10 décembre, et la Chambre des communes terminera ses travaux vendredi, puis à ce que les parlementaires l'aient étudié avant le 1^{er} janvier. Cela ne me semble pas tout à fait raisonnable. J'ai dit ce que j'avais à dire, mais je sais que vous ne changerez pas votre mode de fonctionnement.

Je ne crois pas qu'une brève explication figurant sur la page opposée rendrait le projet de loi illégal. Je comprends qu'elle ne ferait pas partie de la loi. C'est ce que nous faisons au Nouveau-Brunswick, et c'est ce qui est fait dans certaines autres provinces. Il devrait donc y avoir une explication brève, du moins pour permettre à un profane de savoir qu'une mesure donnée traite des prestations pour personnes handicapées ou des handicapés, etc., ce qui n'est pas évident lorsqu'on lit seulement les modifications.

Il existe un certain nombre de questions. Vous parlez des exonérations offertes aux petites entreprises. Savez-vous combien de petites entreprises se prévalent de l'exonération de 250 000 \$ qui existe en ce moment et le nombre de celles qui pourront tirer parti des nouvelles limites? Les petites entreprises qui font ce genre de profit à l'heure actuelle ne sont pas légion. Savez-vous combien de petites entreprises bénéficieront de l'augmentation de 250 000 \$ à 500 000 \$?

M. Farber: Je n'ai pas en main les statistiques montrant le nombre de petites entreprises qui tirent parti de la déduction aux petites entreprises ou de la limite actuelle. La mesure qui fait partie du projet de loi touche les petites entreprises qui, pour des raisons de financement et autres, grossissent et ont besoin de capitaux pour prendre de l'expansion. La nouvelle disposition facilite cette expansion et l'accès aux marchés de capitaux. Sans cette mesure, elles ne pourraient profiter de l'exonération visant les actions de petites entreprises. Par conséquent, il s'agit d'alléger le fardeau et non pas de décourager

[Text]

relieving measure, not to discourage those corporations that want to go public from getting access to equity markets.

Senator Thériault: Surely you are not telling us that this one measure was taken without having some knowledge of how many people are waiting? I am not asking if there is 1 or 100; but, if there are 10,000, 5,000 or 500, surely the department must have some figures.

Mr. Farber: I take your question to be a question of a more general application in the context of how many corporations take advantage of the small business deduction. I believe those statistics are available. I do not have them at the present time, but I might say that with respect to the specific measure that this bill is dealing with, which facilitates small corporations being able to go public without a penalty, we do not know how many corporations will take advantage of that. So with regard to this bill, I obviously have not got those statistics, because it is an unknown number. On the more general question as to how many corporations take advantage of the small business deduction, I do not have that number readily at hand. I am sure it is available, but it is not something relevant to this bill.

Senator Thériault: Well, something must be relevant, because you are changing it from \$250,000. This deals with the business tax exemption, does it not?

Mr. Farber: No, sir. It is not changing any limitations whatsoever. It is just facilitating those small business corporations to enable them to go public without any penalty. Those small business corporations—

The Chairman: They can go from a private enterprise to a public enterprise without paying tax on the gains or profit.

Mr. Farber: Exactly, and still have access to the lifetime capital gains exemption.

The Chairman: Being able to continue the business with another company, but the same business.

Mr. Farber: Exactly, Mr. Chairman, which they would have had access to if they had stayed a small business, which was available to them.

Senator Thériault: This is why you are doing it, but you do not know how many people may be affected?

The Chairman: Dependent on the years, as a business is growing in that sector or the other sector, if there are figures available for the last two or three years, could you send them to us for the record? Are figures available for the last two or three years?

Mr. Wally Conway, Chief, Corporate Reorganizations and Capital Gains, Tax Policy Branch: I would like to add something, Mr. Chairman. If I remember correctly, there are two measures in this bill that affect small business. One measure deals with a Canadian-controlled private company going pub-

[Traduction]

les entreprises qui veulent devenir sociétés ouvertes et avoir accès aux marchés de capitaux.

Le sénateur Thériault: Vous ne voulez sûrement pas dire que cette mesure a été prise sans qu'on sache combien de personnes attendent? Je ne demande pas s'il y en a une ou cent, mais s'il y en a 10 000, 5000 ou 500, le Ministère doit sûrement avoir les chiffres.

M. Farber: Selon moi, votre question en est une d'application plus générale, c'est-à-dire que vous cherchez à savoir combien d'entreprises tirent parti de la déduction accordée aux petites entreprises. Je crois que ces statistiques sont disponibles, mais je ne les ai pas en ce moment. Je pourrais dire qu'à l'égard de la mesure spécifique qui fait l'objet du projet de loi, et qui permet aux petites entreprises d'émettre des actions plus facilement sans pénalités, nous ne savons pas combien en profiteront. C'est pourquoi, en ce qui concerne le projet de loi, je n'ai de toute évidence pas de statistiques parce qu'il s'agit d'un nombre inconnu. Pour la question plus générale, c'est-à-dire combien d'entreprises tirent parti de la déduction accordée aux petites entreprises, je n'ai pas les chiffres en main. Je suis sûr qu'ils sont disponibles, mais ils ne sont pas pertinents pour le projet de loi.

Le sénateur Thériault: Eh bien, quelque chose doit être pertinent, puisque vous changez la déduction, qui ne sera plus de 250 000 \$. Il s'agit de l'exemption fiscale des sociétés, n'est-ce pas?

M. Farber: Non, monsieur. Nous ne changeons aucune limite. Nous facilitons seulement le processus pour les petites entreprises qui veulent émettre des actions sans encourir de pénalités. Les petites entreprises—

Le président: Cela peut aller d'une entreprise fermée qui devient ouverte sans avoir à payer d'impôt sur les gains ou sur les profits.

M. Farber: Exactement, et qui veut avoir accès quand même à l'exonération à vie des gains en capital.

Le président: Qui veut être capable de poursuivre ses activités avec une autre entreprise, tout en gardant les mêmes activités.

M. Farber: Exactement, Monsieur le président, voilà toutes des possibilités qui lui seraient offertes si elle restait une petite entreprise, possibilités dont elle jouissait.

Le sénateur Thériault: Voilà pourquoi vous prenez cette mesure, mais vous ne savez pas combien de personnes peuvent être touchées?

Le président: Selon les années, puisqu'une entreprise croît dans ce secteur ou dans un autre secteur. Si les chiffres sont disponibles pour les deux ou trois dernières années, pourriez-vous nous les envoyer pour mémoire? Ces chiffres sont-ils disponibles pour ces années?

M. Wally Conway, chef, Réorganisation de sociétés et gains en capital, Direction de la politique de l'impôt: Je voudrais ajouter quelque chose, Monsieur le président. Si je me souviens correctement, il y a deux mesures dans le projet de loi qui touchent les petites entreprises. Une traite des corporations privées dont le contrôle est canadien qui deviennent sociétés

[Text]

lic, and the other measure deals with the technical issues around the business limit.

With respect to the first measure, there was a representation made to the government by small business concerned about the cost of capital. They said, "Look, the cheapest form of capital is equity capital." They said, "The only way to get that is to go public; but, if we go public, we cease to be a Canadian-controlled private corporation, and, therefore, the shareholders lose access to the enhanced capital gains exemption." They said to us, "What will you do about it?"

We came up with a proposal that said, "Okay, we will allow you to treat yourself as having disposed of your shares before you go public. You can make use of the enhanced capital gains exemption, and, therefore, this capital gains exemption, which was meant to encourage investment in a private company, will not be an impediment to your going public." That is what we did. We provided for this rule. That was the first measure.

How many people are affected by that? We don't know. We can never find out, because they would have to determine whether or not they want to go public.

Senator Thériault: That is a good explanation.

Mr. Conway: The second measure had to deal with the allocation of a business limit. As you know, the business limit of a Canadian-controlled private corporation, which is currently \$200,000, says, if you are a private company and you carry on an active business in Canada, you get a low rate of tax on your first \$200,000 of active business income earned in Canada. However, if you happen to be a member of what they call an "associated group", i.e., a bunch of companies owned by the same person or group of persons, you have to share that \$200,000. That stops one entity from splitting up and getting access to a \$1 million of low rate income as opposed to \$200,000.

We have this rule in the act currently, but we found out that we needed to beef it up. People were changing year ends so that they could get an extra \$200,000 by bringing another company into the group. So all we did was reinforce the current rule, saying, "Look, when you bring a third company into the group, you cannot beat the rule. In other words, you must allocate that \$200,000 to the three companies. You cannot give the \$200,000 to the companies that previously existed and another \$200,000 to the third company to come into the group." That is what we have done here.

Senator Thériault: The first one you explained was the incentive. The one you just finished explaining was the tightening up of the measure?

Mr. Conway: The current rule was designed to stop the manipulation of the annual limit.

[Traduction]

ouvertes, tandis que l'autre porte sur la question technique entourant la limite d'affaires.

En ce qui concerne la première mesure, les petites entreprises préoccupées par le coût des capitaux ont fait valoir leur point de vue auprès du gouvernement; elles nous ont dit que la forme la moins onéreuse de se procurer des capitaux était d'émettre des actions. Nous ne pouvons le faire qu'en devenant sociétés ouvertes; toutefois, si nous devenons sociétés ouvertes, nous cessons d'être corporations privées dont le contrôle est canadien et, par conséquent, les actionnaires n'ont plus accès à une exonération accrue des gains en capital. Elles nous ont demandé ce que nous avions l'intention de faire à ce sujet.

Nous leur avons fait la proposition suivante: «D'accord, nous vous permettrons de faire comme si vous aviez disposé de vos actions avant de devenir sociétés ouvertes. Vous pouvez recourir à l'exonération accrue des gains en capital et, par conséquent, cette exemption, qui visait à encourager l'investissement dans une société fermée, ne vous empêchera pas d'accéder aux marchés des capitaux.» C'est ce que nous avons fait. Nous avons établi cette règle. Il s'agissait de la première mesure.

Combien de personnes seront touchées par cette mesure? Nous ne le savons pas. Nous ne pouvons jamais savoir, parce que les entreprises devront déterminer si elles veulent ou non devenir sociétés ouvertes.

Le sénateur Thériault: Il s'agit là d'une bonne explication.

M. Conway: La deuxième mesure avait trait à la répartition de la limite d'affaires. Comme vous le savez, d'après la limite qui est imposée à une corporation privée dont le contrôle est canadien, qui se chiffre actuellement à 200 000 \$, si vous êtes une société fermée et que vous exploitez une entreprise active au Canada, vous jouissez d'un taux d'imposition faible sur la première tranche de 200 000 \$ de votre revenu d'entreprise exploitée activement au Canada. Toutefois, si vous êtes membre de ce qu'on appelle un groupe d'entreprises associées, c'est-à-dire un ensemble d'entreprises détenues par la même personne ou le même groupe de personnes, vous devez fractionner ces 200 000 \$. Cela empêche une entité de se fractionner et d'avoir un million de dollars de revenus imposés à un faible taux, plutôt que 200 000 \$.

Cette règle est énoncée dans la loi actuellement, mais nous avons trouvé qu'il était nécessaire de l'étoffer. Les contribuables modifiaient les fins d'exercices pour obtenir une autre tranche de 200 000 \$ en faisant entrer une autre entreprise dans le groupe. Tout ce que nous avons fait, c'est de renforcer la règle actuelle et de dire: «Lorsque vous faites entrer une troisième entreprise dans le groupe, vous ne pouvez jouer avec les règles.» En d'autres termes, vous devez attribuer les 200 000 \$ aux trois entreprises. Vous ne pouvez donner 200 000 \$ aux entreprises qui existaient auparavant et une autre somme équivalente à la troisième entreprise qui accède au groupe. Voilà ce que nous avons fait.

Le sénateur Thériault: La première mesure que vous avez expliquée était une mesure incitative. Celle que vous venez juste d'expliquer consiste en un resserrement d'une mesure?

M. Conway: La règle actuelle visait à empêcher la manipulation de la limite annuelle.

[Text]

Senator Thériault: You are talking about the northern tax exemption, and you are changing the boundaries. Is that to include more people or fewer people?

M. Robert Dubrule, chef intérimaire, Entreprises, biens et particuliers, Direction de la politique de l'impôt: Monsieur le président, le but premier de la création du groupe de travail sur les avantages reliés aux résidents des communautés du Nord était d'apporter certaines équités dans la détermination des zones admissibles. C'est pourquoi le groupe de travail a été créé, en groupe indépendant, qui a fait rapport justement au gouvernement en octobre 1989. Il a suggéré une zone nordique par opposition à auparavant où on avait un système d'éligibilité basée par régions qui pouvaient être éparpillées un peu partout quand on regarde la carte du Canada.

Le groupe de travail a proposé, si on peut dire, une région nordique globale. Le gouvernement a accepté cette recommandation. De plus, il a ajouté ce qu'on appelle une zone intermédiaire, c'est-à-dire une zone, encore là, globale qui se situe au sud de la région nordique qui avait été retenue et pour laquelle le gouvernement s'est engagé à fournir les mêmes avantages, mais à un taux de 50 p. 100.

Alors, l'idée, c'était de maintenir un peu l'aide fiscale qui était accordée aux résidents du Nord. Maintenant, à savoir s'il y a plus ou moins de personnes qui sont admissibles, les pertes en recettes fiscales sont prévues comme étant à peu près les mêmes, neutres. En fait, je pense qu'il n'y a pas beaucoup de changement, mais l'apport important du groupe de travail et des recommandations qui ont été formulées, c'est d'amener une équité et des dispositions justifiables vis-à-vis le public.

Le sénateur Thériault: Si je comprends bien, les personnes vivant au nord de cette frontière vont continuer de recevoir 100 p. 100 d'exemption.

M. Dubrule: Oui.

Le sénateur Thériault: Et ceux qui sont dans ma province et qui avaient des exemptions avant, eux vont recevoir 50 p. 100?

M. Dubrule: Je ne connais pas exactement votre région, mais il y a une zone intermédiaire qui a été créée qui comprend de nouvelles régions et aussi des régions admissibles au temps de 100 p. 100, comme antérieurement. Maintenant, il y a une phase transitoire aussi qui est prévue pour certaines régions qui ne sont plus admissibles, ou qui sont admissibles simplement au taux de 50 p. 100.

Le sénateur Thériault: Est-ce qu'on peut avoir une liste des implications des frontières et tout cela? Ça ne doit pas être décrit dans la Loi.

M. Dubrule: Non, ce n'est pas décrit dans la Loi, le rapport du Comité de travail . . .

Le sénateur Thériault: C'est écrit là-dedans.

M. Dubrule: C'est écrit: «la région nordique» et de plus, le ministère a publié, je crois, en 1989 ou en 1990, une brochure intitulée *Avantages fiscaux pour les résidents du Nord* qui montre exactement le territoire couvert par ces deux zones.

[Traduction]

Le sénateur Thériault: Vous parlez de l'exonération dans le cas d'employés habitant des régions éloignées, et vous changez les frontières. Est-ce pour toucher plus ou moins de gens?

Mr. Robert Dubrule, Acting Chief, Business and Property Taxes, Tax Policy Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, the primary aim of setting up a task force on northern tax benefits was to make the defining of eligible zones more equitable. That was why the task force was created, as an independent group that reported to the government in October 1989. It suggested a northern zone, as opposed to the existing system where eligibility was defined by region, and regions were scattered just about anywhere across the map of Canada.

The task force proposed, if you will, an overall northern region, and the government accepted that recommendation. In addition it added what is known as an intermediary zone, which is also overall but south of the northern zone. The government made a commitment to provide the same benefits but at a 50-per-cent rate.

So the idea was to maintain the fiscal assistance that had been granted to northern residents. Now, as to whether a greater or smaller number of people are eligible, the projected foregone tax revenues are about the same, they're neutral. I don't think there's much of a change, but the important contribution brought about by the task force and the recommendations it made was to introduce greater fairness and provisions that the public could accept.

Senator Thériault: As I understand it, people living to the north of this boundary will continue to get a 100-per-cent exemption.

Mr. Dubrule: Yes.

Senator Thériault: And those who live in my province and had exemptions before are going to see them reduced to 50 per cent?

Mr. Dubrule: I don't know your region specifically, but there is an intermediary zone that was defined, which covers new regions and also new regions that are eligible for 100 per cent, as was the case previously. Now, there is a transitional phase that was also provided for, for certain regions that are no longer eligible for the 100-per-cent exemption but are eligible for the 50-per-cent exemption.

Senator Thériault: Can we have a list? This information can't be part of the Act.

Mr. Dubrule: No, it's not in the Act, the task force's report—

Senator Thériault: It's in the report.

Mr. Dubrule: The northern region is described and also the Department published, I believe, in 1989 or 1990, a brochure entitled *Tax Benefits for Northern Residents* which shows exactly what territory is covered by these two zones.

[Text]

Le sénateur Thériault: Est-ce que ça démontre aussi les régions au sud de ladite frontière, les régions spéciales que vous avez mentionnées qui reçoivent 50 p. 100 du taux d'exemption, est-ce quelles sont décrites?

Le président: Les nouvelles régions, par exemple, qui ont droit à 50 p. 100?

M. Dubrule: C'est-à-dire qu'il y a deux grandes zones, la zone nordique et la zone intermédiaire. Ces deux-là sont délimitée par un genre de ligne qui traverse le Canada d'Ouest en Est et dépendamment si la région est incluse à l'intérieur de cette ligne, vous êtes admissible.

Le sénateur Thériault: Cela pourra être disponible?

Le président: Est-ce qu'on pourrait avoir une copie de ces choses-là et on pourrait les distribuer. Maintenant, est-ce que je peux poser une question additionnelle? C'est en vigueur déjà, si je comprends bien?

M. Dubrule: C'est un autre aspect important concernant l'urgence de ce projet de loi. Le projet de loi C-18 va mettre en vigueur ces dispositions.

Le président: Est-ce que vous avez reçu de nombreuses plaintes des personnes concernées qui tombent de 100 à 50 p. 100 ou si c'est accept d'emblée par tous ceux qui sont concernés?

M. Dubrule: Évidemment, monsieur le président, quelqu'un qui se voit refuser une déduction ou se voit accorder une déduction de moindre importance va faire les représentations pour voir à améliorer sa situation. Évidemment, tout ce projet des avantages nordiques a fait l'objet d'un débat. Il y a eu plusieurs rencontres du groupe de travail. Le groupe de travail a rencontré les gens partout à travers le pays. On a reçu des milliers de représentations, soit orales ou écrites, à ce sujet.

Le président: Nous dites-vous que vous avez l'appui général, majoritaire de ceux qui sont concernés par cette nouvelle politique ou si c'est mal reçu?

M. Dubrule: La majorité des gens qui bénéficiaient de cet avantage fiscal le conservent. Dans ce sens, la majorité est satisfaite. En fait, dans ce sens-là, c'est une bonne mesure. À ma connaissance, dernièrement ou dans les récents mois, il n'y a pas eu de représentations négatives particulières là-dessus.

Senator Haidasz: May I ask a supplementary question? Did I hear correctly that all of these items are in force?

Mr. Dubrule: No, Mr. Chairman. These provisions are included in Bill C-18; so it needs Parliament's approval.

Senator Haidasz: So none of these are in force?

Mr. Dubrule: No, they are not in force, but as most of those claimants were already eligible under the older rules which are the current rules, they continue to benefit from the deduction.

The Chairman: There was an announcement about all of these measures, but they are not in force?

Mr. Dubrule: Exactly, Mr. Chairman.

[Traduction]

Senator Thériault: Does it also show the regions south of the boundary, the special regions you mentioned where they are entitled to a 50-per-cent tax reduction?

The Chairman: The new regions, for example, that are entitled to these exemptions?

Mr. Dubrule: The thing is, there are two main zones, the northern and the intermediary. They are demarcated by a sort of line that goes across Canada from east to west and if your region is within that line, then you're eligible.

Senator Thériault: And is that available?

The Chairman: Could we get copies of these documents and distribute them? And I have a supplementary question. This system is already in force, if I understand correctly?

Mr. Dubrule: That's another important reason why the Bill is urgent—it will bring all these provisions into force.

The Chairman: Have you received many complaints from people whose exemptions are falling from 100 to 500 per cent, or has it been generally accepted straightaway by all concerned?

Mr. Dubrule: Naturally, Mr. Chairman, someone who finds his deduction being rejected or reduced is going to object and try to improve his situation. The whole northern benefits proposal has been the subject of debate. The task force met a number of times. They met with different people all across the country. They received thousands of submissions, orally or in writing, about this question.

The Chairman: Are you telling us that you have widespread, majority support from those affected by this new policy? Or has it been poorly received?

Mr. Dubrule: Most people who have been benefiting from this measure will continue to benefit. So in that sense the majority are satisfied and it's a good measure. As far as I know, there haven't been any particular negative representations made lately, or in recent months.

Le sénateur Haidasz: Puis-je poser une question supplémentaire? Ai-je bien entendu, et tous ces points sont en vigueur?

M. Dubrule: Non, Monsieur le président. Ces dispositions font partie du projet de loi C-18 et doivent être approuvées par le Parlement.

Le sénateur Haidasz: Donc aucune de ces mesures n'est en vigueur?

M. Dubrule: Non, elles ne sont pas en vigueur, mais comme la plupart des demandeurs sont déjà admissibles selon les anciennes règles, qui sont les règles actuelles, ils continuent de bénéficier de la déduction.

Le président: Toutes ces mesures ont été annoncées, mais elles ne sont pas en vigueur?

M. Dubrule: Exactement, Monsieur le président.

[Text]

The Chairman: I mean all of them, not only your section.

Mr. Farber: That is right, Mr. Chairman. This is a bill that has various comings-into-force. When it receives Royal Assent, this bill will have application retroactive to whatever the particular dates are.

Senator Kelleher: One of the comments made was that this is sort of a "méli-mélange" of budgetary things and amendments to various laws because they are needed for housekeeping. Senator Thériault raised a good point: how do we know which is which? Could a bill like this not be presented with Part I being the budgetary amendments, and Part II being the amendments to other bills that need to be done for housekeeping purposes?

Mr. Farber: Mr. Chairman, generally speaking, bills that come before the House follow the order of the act that they are amending. Each bill is an act in itself. In order not to be confusing, one must follow some type of a systematic order. That is not to say that what the honourable member has indicated would not also be an orderly method. But, over time, certainly my experience has been that an amending act will follow the act being amended in terms of clause numbers.

Senator Simard: Thanks to Senator Thériault's enlightened comments and pertinent questions, I think we are making progress here, Mr. Chairman. In that vein, I will ask my next questions, some on procedure, some on other issues.

I would like to ask the witnesses if they are familiar with the speech of Senator Frith delivered yesterday on that bill. If they are familiar with that speech and the areas of concern that we should possibly address here, do they have answers for these issues? He had identified four or five. Some of them have been picked up in answers to Senator Thériault.

Would you like to address those questions first, please, if you have answers to them?

Mr. Farber: Mr. Chairman, I only saw a very quick overview of the main areas that were in the speech just before we commenced this session. I generally remember what the different areas were, but I would have to ask, Mr. Chairman, if you could possibly help me out in the specific issues that were raised. Your research assistant pointed the speech out to me. One of the areas was registered education savings plans.

The Chairman: We have these questions. If you so wish, we could go through them. I have some, and Jerry, our researcher has some. Do you want us to go through them?

Senator Simard: Yes, but before you do, I think we could make even more progress here before I make the motion to report the bills. I told the Senate and I told my colleagues here yesterday that I had asked for—and have since received—answers to some questions pertaining to the cost to the government of the additional tax burden placed on a number of peo-

[Traduction]

Le président: Toutes ces mesures, pas seulement votre section?

M. Farber: C'est exact, Monsieur le président. Il s'agit d'un projet de loi assorti de diverses dates d'entrée en vigueur. Lorsqu'il recevra la proclamation royale, l'application des dispositions remontera aux dates qui y sont précisées.

Le sénateur Kelleher: Un des commentaires était qu'il s'agissait là d'une sorte de «méli-mélo» de mesures budgétaires et de modifications apportées à diverses lois pour faire le «ménage». Le sénateur Thériault a soulevé un point, comment pouvons-nous savoir qu'est-ce qui est quoi? Ne pourrions-nous pas présenter un projet de loi comme celui-ci de sorte que la section 1 comprenne les modifications budgétaires, et la section 2, les modifications aux autres lois qui sont nécessaires pour l'uniformisation?

M. Farber: Monsieur le président, de façon générale, les projets de loi qui sont présentés à la Chambre suivent l'ordre de la loi qu'ils modifient. Chaque projet de loi est une loi en lui-même. Pour éviter la confusion, on doit suivre le même genre d'ordre systématique. Ce qui ne veut pas dire que ce que monsieur le sénateur a indiqué ne serait pas aussi méthodique. Seulement, d'après mon expérience, une loi modificatrice suivra la loi qu'elle modifie selon les numéros de dispositions.

Le sénateur Simard: Nous remercions le sénateur Thériault pour ses commentaires éclairés et ses questions pertinentes. Je crois que nous avançons ici, Monsieur le président. Dans le même ordre d'idées, je poserai mes prochaines questions, dont certaines traitent de la procédure, d'autres de questions diverses.

Je voudrais demander aux témoins s'ils sont au courant du discours prononcé par le sénateur Frith hier sur le projet de loi. S'ils en connaissent le contenu et les domaines de préoccupation que nous devrions sans doute aborder ici, avez-vous des réponses à offrir à ces questions? Nous en avons relevé quatre ou cinq. Certaines ont été réglées dans les réponses données aux questions du sénateur Thériault.

Voudriez-vous vous attaquer à ces questions d'abord, si vous les avez?

M. Farber: Monsieur le président, je n'ai lu qu'un très rapide aperçu des principaux domaines traités dans le discours avant que nous commençons la présente séance. Je me rappelle de façon générale quels sont ces domaines, mais je voudrais demander, Monsieur le président, si vous pourriez m'aider à l'égard des questions spécifiques qui ont été soulevées. Votre adjoint de recherche m'a signalé le discours. Un des domaines était les régimes enregistrés d'épargne-études.

Le président: Nous avons ces questions. Si vous le désirez, nous pouvons les parcourir. J'en ai quelques-unes, et Jerry, notre chercheur, en a d'autres. Voulez-vous que nous les passions en revue?

Le sénateur Simard: Oui, mais avant de le faire, je crois que nous pourrions avancer encore plus ici, avant que je formule la motion de faire rapport sur les projets de loi. J'ai dit à la Chambre, et j'ai dit à mes collègues hier, que j'avais posé certaines questions, et que j'avais reçu des réponses, concernant le coût pour l'État du fardeau fiscal supplémentaire imposé à cer-

[Text]

ple that those amendments would affect. I have them in front of me. I would ask you to clarify some of these answers in the record. Some of these points are likely already on the list; however, I would like to finish these first, because I made the commitment to get these costs and I prefer to do it now.

The Chairman: Go ahead; get through it.

Senator Simard: It might speed things up a bit here.

Quelle est l'implication ou le coût, le «price tag» de la mesure du budget de 1990, suite aux amendements relatifs aux dons des biens culturels? Vous dites comme il s'agit tout simplement d'une simple mesure administrative, il n'y a aucune incidence sur les recettes. Est-ce que vous êtes toujours d'accord avec cela?

M. Dubrule: Oui, en fait, monsieur le président, c'est une mesure administrative, on ne sait pas combien de contribuables vont s'en prévaloir.

Le sénateur Simard: La semaine dernière, je lisais *Le Devoir* comme certains d'entre vous. Un cas est venu à la surface. Une personne s'était fait vendre ou avait acheté un tableau 4 000 \$ et en fait il ne valait que 400 \$. Mais il l'a donné à un musée l'année suivante et il a obtenu un reçu de taxe de 9 000 \$.

He received a tax receipt for \$9,000. This amendment would put an end to these abuses by having the board not only look at the artistic value but also at the price or the possible market value. It would raise more money. If there are enough abuses and if you close that loophole, it would mean more money for the government. However, we do not know the extent of the abuses, but this is the type of thing that we are talking about.

Mr. Farber: That is correct, Mr. Chairman. These are not measures that are designed necessarily to bring in revenue, but are more in the nature of shoring up existing revenues.

Senator Simard: On the question of mutual funds and foreign control, you say that there is no fiscal loss, it is only to protect the existing fiscal receipts or collection? I will put that on my record. If you want to qualify that you may do so, but I would like to do it now and possibly ask questions.

As far as disposal of Canadian fixed assets by non-residents is concerned, you state that the same comments as previously apply. You want to protect the existing tax collections?

Mr. Farber: Yes.

Senator Simard: As far as the ceiling for the registered savings plan for students is concerned, you say the same comments apply. Am I correct in stating that there were also abuses or misuses of the spirit of the legislation when senior citizens were setting up funds for study? Perhaps they were not full time or never intended to be full time and it was really a tax evasion or a tax delaying tactic. Would you explain that and the changes to reduce it to \$1,500 per student?

[Traduction]

tainies personnes qui seraient touchées par ces modifications. Je les ai devant moi. Je vous demanderais de clarifier certaines de ces réponses pour mémoire. Certains de ces points figurent déjà probablement sur la liste, toutefois, je voudrais les définir d'abord, parce que je me suis engagé à obtenir ces coûts et que je préfère le faire maintenant.

Le président: Allez-y, vous pouvez commencer.

Le sénateur Simard: Cela pourrait accélérer les choses ici.

What is the consequence, or the cost, the price tag, on this measure in the 1990 Budget, following the amendments to donations of cultural property? You say this is simply a housekeeping measure, with no effect on revenue. Is that right?

Mr. Dubrule: That's right, Mr. Chairman, it's a housekeeping measure, we don't know how many taxpayers are going to take advantage of it.

Senator Simard: Last week I was reading *Le Devoir*, like some of you I'm sure, and a case was reported of a person who was sold, or who bought, a painting for \$4,000, although it was only worth \$400. But he gave it to a museum the following year and received a tax receipt for \$9,000.

—et ont obtenu un reçu d'impôt de 9000 \$. Cette modification mettrait fin à ce genre d'abus puisque la Commission examinerait non seulement la valeur artistique, mais aussi le prix ou la valeur marchande possible. On recueillerait ainsi plus d'argent. S'il y a assez d'abus et que vous pouvez éliminer le vide législatif, l'État recevrait plus d'argent. Toutefois, nous ne connaissons pas la portée de ces abus, mais il s'agit là du genre de choses dont nous parlons.

M. Farber: C'est exact, Monsieur le président, il ne s'agit pas de mesures qui visent nécessairement à créer des recettes, car elles sont plutôt destinées à renforcer les recettes en place.

Le sénateur Simard: Sur la question des fonds mutuels et du contrôle étranger, vous dites qu'il n'y a aucune perte fiscale, qu'on vise simplement à protéger les recettes fiscales ou recouvrements les perceptions d'impôts qui existent déjà? C'est ce que je mettrai dans mon dossier. Si vous voulez émettre un réserve, vous pouvez le faire, mais je voudrais le faire maintenant et peut-être poser des questions.

Du côté de la disposition d'immobilisations canadiennes par des non-résidents, vous dites que les commentaires formulés précédemment s'appliquent. Vous voulez protéger les impôts actuellement perçus?

M. Farber: Oui.

Le sénateur Simard: Vous dites que les mêmes commentaires s'appliquent au plafond des régimes enregistrés d'épargne-études. Suis-je dans l'erreur si je dis qu'on a abusé les dispositions législatives ou qu'elles ont été mal utilisées lorsque des personnes âgées ont établi des fonds d'études? Peut-être n'étaient-ils pas étudiants à temps plein ou n'avaient-ils jamais eu l'intention d'être étudiants à temps plein, et qu'il s'agissait là d'un moyen d'éviter ou de reporter l'impôt. Pourriez-vous expliquer cette situation et les modifications visant à réduire le plafond à 1 500 \$ par étudiant?

[Text]

Ms. Carole Muirhead, Chief, Pensions, Trusts, Insurance and Resources, Tax Policy Branch, Department of Finance: That is correct, Mr. Chairman. The 1990 budget measures tighten up the rules that were already in place for Registered Education Savings Plans. The rules were a framework administered by Revenue Canada, but they did not contain a specific dollar limit. They also did not specify that students had to be in full-time education and at a designated post-secondary educational institution enrolled in a qualifying educational program.

There was quite a bit of publicity prior to the 1990 budget that caught our attention, such as advertisements in senior citizens magazines, to use the Registered Education Savings Plan to defer the tax on some savings, and then to withdraw that income out of the plan later when they were going to take some sort of part-time course at an educational institution that was possible under the old rules.

These new measures are to put the scheme back where it was intended to be in the mid-1970s when the rules were produced.

Senator Simard: You would agree that some senior citizens—even I am in that bracket now—could decide tomorrow to take up law or study something else and set up funds from which they could benefit?

Ms. Muirhead: Yes, you could.

Senator Simard: If it is a recognized full-time course, as a number of senior citizens would probably want, they would not be declared ineligible?

Ms. Muirhead: No.

Senator Simard: Some senior citizens are presently doing that with some success.

Ms. Muirhead: Yes. Certainly, the rules do not discriminate in that any individual is eligible to have a Registered Education Savings Plan, and \$1,500 a year could be contributed for that individual into such a plan.

The Chairman: What is the definition of "full-time student"? There are married people who have to work for a living but they are still young and would like to pursue an MBA or other such study. There are two types of part-time students: those who do not have to get credits and return to school as a free student, for example, to know more about geography; there are others who are part-time students but regular students, if I may call them that. What is a full-time student? Is there a definition of that?

Ms. Muirhead: The Income Tax Act does not define "full-time student". The rule we have requires that the student be in full-time attendance at a post-secondary educational institution, and that has a defined meaning, and also that the student is enrolled in a qualifying educational program. The qualifying educational program must be of at least 13 week's duration, such as a typical semester at a university.

[Traduction]

Mme Carol Muirhead, chef, Pensions, fiducies, assurances et ressources, Direction de la politique de l'impôt—Division de la législation: C'est exact, Monsieur le président. Les mesures du budget 1990 resserrent les règles qui existaient déjà à l'égard des régimes enregistrés d'épargne-études. Les règles constituaient un cadre administré par Revenu Canada, mais ne comprenaient pas de limites précises en dollars. Elles ne spécifiaient pas non plus que les étudiants devaient fréquenter à temps plein un établissement d'enseignement postsecondaire désigné et être inscrits dans un programme admissible.

Une grande publicité précédant le budget 1990 a attiré notre attention, particulièrement les annonces placées dans les magazines destinées aux personnes âgées et leur enjoignant de recourir à un régime enregistré d'épargne-études pour reporter l'impôt sur une partie de leurs épargnes, puis de retirer ce revenu ultérieurement une fois qu'ils suivront un cours à temps partiel quelconque dans un établissement d'enseignement, ce qui était possible selon les anciennes règles.

Les nouvelles mesures visent à ramener le régime où on avait l'intention de le mettre dans le milieu des années 70, lorsque les règles ont été adoptées.

Le sénateur Simard: Seriez-vous d'accord pour dire que certaines personnes âgées—dont je fais moi-même partie maintenant—pourraient décider demain d'étudier le droit ou un autre sujet et d'établir des régimes dont elles pourraient tirer parti?

Mme Muirhead: Oui, vous pourriez le faire.

Le sénateur Simard: S'il s'agit d'un cours à temps plein reconnu, du genre qu'un certain nombre de personnes âgées voudraient probablement suivre, les contribuables ne seraient pas déclarés inadmissibles?

Mme Muirhead: Non.

Le sénateur Simard: Certaines personnes âgées font cela actuellement et réussissent.

Mme Muirhead: Oui; il est certain que les règles ne font aucune distinction, puisque quiconque peut établir un régime enregistré d'épargne-études et cotiser 1 500 \$ par année.

Le président: Comment définit-on un «étudiant à temps plein»? Certains ont besoin de travailler pour vivre; ils sont mariés et ils sont encore jeunes, et voudraient faire leur maîtrise en administration d'affaires ou poursuivre d'autres études. Il existe deux genres d'étudiants à temps partiel: ceux qui n'ont pas besoin d'obtenir les crédits et retournent aux études comme étudiants libres, par exemple, pour en savoir un peu plus en géographie; il y a aussi les autres qui sont étudiants à temps partiel, mais réguliers, si on peut les désigner ainsi. Qu'est ce qu'un étudiant à temps plein? Y a-t-il une définition?

Mme Muirhead: La Loi de l'impôt sur le revenu ne définit pas ces termes. La règle que nous avons exigé qu'un étudiant fréquente à temps plein un établissement d'enseignement postsecondaire, et ces termes ont un sens dénifi; il faut également que l'étudiant soit inscrit dans un programme d'études admissible, qui doit être d'une durée minimale de 13 semaines, c'est-à-dire la longueur normale d'un trimestre à l'université.

[Text]

Revenue Canada takes the position in its interpretation bulletin that "full-time" normally means that the student is taking, I believe, four courses at a university. That fits with some of the concepts here that the student has saved over a long period of time to go to school on a full-time basis. That is why the tax assistance is there for the student.

The Chairman: It is very important. Some young people have to work in order to pay for their studies.

Ms. Muirhead: A student could certainly work on a part-time basis and go to school on a full-time basis.

The Chairman: That is the definition I wanted to know.

Ms. Muirhead: Revenue Canada deals with this issue in its interpretation bulletin.

Senator Thériault: First of all, perhaps it would be worthwhile for all of us if Senator Simard placed on the record those questions. Are they personal?

Senator Simard: They are not personal. Some of them can be found in Senator Frith's list. They are here to inform me and inform all of us and expedite the study of this bill and get the cost on the record.

Senator Thériault: It is probably something you will use when you close the debate.

Senator Simard: It is something that I promised I would get from these people for the record.

Senator Thériault: Perhaps you could give copies to the chairman and we could look at them.

Senator Simard: I am using my time to do it and hopefully the answers will benefit you, Senator Frith, and the committee.

Senator Thériault: I am glad that you are doing that. Hearing it is one thing, but looking at it may be another thing when you are finished.

Mr. Chairman, are we talking here about registered plans for students, such as something tax deductible I would have bought for my kids when they went to school, or are we talking about tax exemption for a person who is taking courses or studying.

Mr. Farber: Mr. Chairman, we are talking about what is called a Registered Education Savings Plan. Contributions into this plan are not deductible. The interest on the capital that goes in is exempt from tax.

Senator Thériault: All right.

Mr. Farber: It grows tax free.

Senator Thériault: Is this what you are changing?

Mr. Farber: It is not what we are changing. It was always there. What we are doing is putting limitations on it so that there can only be one plan per person, for example, \$1,500 per year to a maximum of \$32,000.

Senator Thériault: But is it still available? For example, in my own family, I have people who are working and going to

[Traduction]

Dans son bulletin d'interprétation, Revenu Canada a adopté la position selon laquelle le terme «à temps plein» signifie normalement que l'étudiant suit, je crois, quatre cours à l'université. Cela correspond avec certains des concepts adoptés ici, c'est-à-dire que l'étudiant a épargné pendant une longue période pour aller à l'école à temps plein, et que c'est la raison justifiant l'aide fiscale qu'on lui accorde.

Le président: C'est très important. Certains jeunes doivent travailler pour payer leurs études.

Mme Muirhead: Un étudiant pourrait certainement travailler à temps partiel et fréquenter l'école à temps plein.

Le président: Voilà la définition que je voulais connaître.

Mme Muirhead: Revenu Canada aborde cette question dans son bulletin d'interprétation.

Le sénateur Thériault: D'abord, il serait peut-être utile pour chacun d'entre nous que le sénateur Simard pose ces questions. Sont-elles de nature personnelle?

Le sénateur Simard: Elles ne le sont pas. Certaines d'entre elles se trouvent sur la liste du sénateur Frith. Elles sont là pour m'informer et nous informer tous, ainsi que pour accélérer l'étude du projet de loi et inscrire le coût pour mémoire.

Le sénateur Thériault: Il s'agit probablement de quelque chose que vous utiliserez lorsque vous mettrez fin aux discussions.

Le sénateur Simard: Il s'agit de quelque chose que j'ai promis de me procurer auprès de ces gens pour mémoire.

Le sénateur Thériault: Peut-être pourriez-vous en donner des exemplaires au président, et nous pourrions les consulter.

Le sénateur Dimard: J'utilise mon temps pour le faire et j'espère que les réponses vous profiteront, à vous, sénateur Frith, et au comité.

Le sénateur Thériault: Je suis content que vous le fassiez. Entendre est une chose, mais voir peut en être une autre lorsque vous avez fini.

Monsieur le président, parlons-nous ici des régimes enregistrés offerts aux étudiants, qui est un régime déductible d'impôt que j'aurais acquis pour mes enfants lorsqu'ils allaient à l'école, ou parlons-nous d'une exonération fiscale offerte à une personne qui prend des cours ou qui étudie?

M. Farber: Monsieur le président, nous parlons de ce qu'on appelle un régime enregistré d'épargne-études. Les cotisations à ce régime ne sont pas déductibles, mais l'intérêt sur le capital qui y est versé est exonéré d'impôts.

Le sénateur Thériault: Très bien.

M. Farber: La croissance s'effectue à l'abri de l'impôt.

Le sénateur Thériault: Est-ce cela que vous modifiez?

M. Farber: Ce n'est pas ce que nous modifions. Cette caractéristique a toujours existé. Ce que nous faisons, c'est imposer des limites pour qu'il ne puisse y avoir qu'un régime par personne, par exemple, 1 500 \$ par année jusqu'à concurrence de 32 000 \$.

Le sénateur Thériault: Mais est-ce toujours disponible? Par exemple, dans ma propre famille, il y a des gens qui travaillent

[Text]

university taking full credit courses, which costs money. If they had put aside some money in a plan, would they be able to use that money without paying income tax on the interest?

Ms. Muirhead: When the money comes out of the plan, it is included in the income of the child. The reason d'être for these rules back in the mid-1970s really was an opportunity for parents to save some of their money and have the income accumulate on that saving and have the income taxed in the hands of the child, who could deduct tuition.

Senator Thériault: Because the child would not have income. That is the philosophy behind it?

Ms. Muirhead: That is right. That income would not attribute to the parent.

Senator Thériault: If you were an adult student or a mature student and you had an income, it would be added to your income. I see nothing wrong with that.

I have another question. Was there a change in tax on student loans? Is this reflected in this bill?

Mr. Farber: No, Mr. Chairman.

Senator Thériault: When you apply for a student loan, do you pay 2 per cent now? Is that a provincial thing, Senator Simard?

Senator Simard: I do not know. I would prefer to have the experts answer that one. In other words, you are asking if there is a federal tax on student loans.

Senator Thériault: I am sure there was a discussion in the House of Commons about it.

Senator Simard: I know they capped it or reduced the ceiling for it.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I think the witnesses have said that that is not part of this bill.

The Chairman: No, it is not. You are not in order.

Senator Thériault: There is such a measure, nevertheless?

Mr. Farber: There is certainly no tax measure that I am aware of. There may be certain provisions dealing with the collection of student loans, but I do not know enough about it, Mr. Chairman, to want to offer any kind of opinion. There is nothing in this bill dealing with that issue.

Senator Simard: This ceiling on investment in pension funds is raised from 10 to 20 per cent that a taxpayer, Canadian or deemed Canadian, can invest in foreign investments. Is that right? I think it is a good measure. I think it helps diversify.

We are not trying to strike a better deal for Americans. It is not a follow-up to the treaty or something? It is just to help Canadians or people who are paying tax in Canada to diversify? It has nothing to do with the tax treaty?

[Traduction]

et qui vont à l'université en prenant tous les cours crédités possibles, ce qui coûte de l'argent. S'ils avaient mis de l'argent de côté dans un régime, auraient-ils la possibilité d'utiliser ces sommes sans payer de l'impôt sur l'intérêt?

Mme Muirhead: Lorsque l'argent sort du régime, il est inclus dans le revenu de l'enfant. La raison d'être de ces règles remonte au milieu des années 70, et constituait réellement une possibilité pour les parents d'épargner une partie de leur argent et de cumuler le revenu dans ce genre d'épargnes, puis de le faire imposer au nom de l'enfant, qui peut déduire les frais de scolarité.

Le sénateur Thériault: Parce que l'enfant n'aurait aucun revenu. S'agit-il là du principe sous-jacent?

Mme Muirhead: C'est exact. Ce revenu ne serait pas attribué aux parents.

Le sénateur Thériault: Si vous êtes un étudiant adulte et que vous avez un revenu, le montant du retrait serait ajouté à votre revenu. Je ne vois rien de mal à cela.

J'ai une autre question. Y a-t-il une modification fiscale apportée aux prêts étudiants? Est-elle intégrée au projet de loi?

M. Farber: Non, Monsieur le président.

Le sénateur Thériault: Lorsque vous demandez un prêt étudiant, payez-vous 2 p. 100 maintenant? S'agit-il d'une mesure provinciale, monsieur le sénateur Simard?

Le sénateur Simard: Je ne sais pas. Je préférerais que les experts répondent à cette question. En d'autres termes, vous pouvez demander si l'impôt fédéral est prélevé sur les prêts étudiants.

Le sénateur Thériault: Je suis sûr qu'il y a eu une discussion à la Chambre des communes à ce sujet.

Le sénateur Simard: Je sais qu'ils ont imposé un plafond ou qu'ils l'ont abaissé.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, je crois que les témoins ont dit que cela ne faisait pas partie du projet de loi.

Le président: Non, cela ne l'est pas. Vous enfoncez le Règlement.

Le sénateur Thériault: Il existe néanmoins une telle mesure?

M. Farber: Il n'y a certainement aucune mesure fiscale que je connaisse. Il peut y avoir certaines dispositions relatives au recouvrement des prêts étudiants, mais je n'en sais pas assez à ce sujet, Monsieur le président, pour offrir une opinion quelconque. Rien dans le projet de loi ne touche cette question.

Le sénateur Simard: Ce plafond imposé aux placements étrangers des caisses de retraite est porté de 10 p. 100 à 20 p. 100; c'est ce qu'un contribuable, canadien ou présumé canadien, peut investir à l'étranger. Est-ce exact? Je crois qu'il s'agit d'une bonne mesure, car elle contribue à la diversification.

Nous ne sommes pas en train de conclure une meilleure entente pour les Américains? N'est-ce pas une mesure qui fait suite à un traité ou quelque chose du genre? Consiste-t-elle à aider seulement les Canadiens ou ceux qui paient des impôts

[Text]

Ms. Muirhead: That is right. The measure permits pension funds that want to diversify a little more freely in foreign markets to invest. It is actually 14 per cent. It was 10 per cent prior to 1990. The 1990 budget measure moved it to 12 per cent for 1990, 14 per cent for 1991, 16 per cent next year, 18, 20 per cent in 1994. It was really in response to representations from various sectors to the effect that more diversification would really benefit those funds and pensioners ultimately.

Senator Simard: Now, as to the new tax for life insurers, their lobby was at work again, and although they are pretty powerful they lost that battle. They are going to be taxed on capital paid out. How much revenue will that bring into the government? We are only putting it on an equal footing with the other banks. I think it is a good measure.

Mr. McIntosh: It is difficult to estimate exactly what the increased revenues will be. The life insurance companies, like the other large financial institutions that pay this tax, are allowed to deduct the amount of this tax from their ordinary income tax payable. In other words, the amount of this tax is a minimum amount of tax that the government will collect, and if the company is otherwise paying a larger amount of income tax, the capital tax will have no direct impact.

Nonetheless, given that factor, we estimate that the increased revenues may be in the order of \$25 million to \$40 million a year, but I should emphasize again that is a very rough estimate, and that factor may sway it quite a bit one way or the other.

Senator Thériault: This will increase permission for investors to invest in foreign funds up to 20 per cent eventually. Will this also increase for individuals? For example, assume I want to invest in foreign funds, in RSPs or something. Will I benefit by the same increase?

Ms. Muirhead: Yes. These foreign property limits currently apply to not only registered pension funds but also to registered retirement savings plans and registered retirement income funds, RIFs and RIPs and RSPs.

Senator Thériault: This will change all that?

Ms. Muirhead: These will change.

Senator Thériault: I have another question to ask, then. What is the case with other countries? Do they invest some of their fund money in Canada?

Ms. Muirhead: Yes.

Senator Thériault: Do the Americans have any limit for their investors to invest?

Ms. Muirhead: To the best of my knowledge, the other countries that had rules similar to ours have either dismantled them or increased their limits. The U.K. had similar rules that

[Traduction]

au Canada à se diversifier? Elle n'a rien à voir avec un traité fiscal?

Mme Muirhead: C'est exact. Cette mesure facilite l'investissement par des caisses de retraite qui veulent se diversifier un peu plus librement dans les marchés étrangers. Il s'agit en réalité de 14 p. 100. Le plafond était de 10 p. 100 avant 1990. La mesure budgétaire de 1990 l'a porté à 12 p. 100 pour 1990, 14 p. 100 pour 1991, 16 p. 100 l'année prochaine, 18 p. 100 et 20 p. 100 jusqu'en 1994. Il s'agissait réellement d'une réponse aux arguments présentés par divers secteurs, selon lesquels une plus grande diversification bénéficierait réellement aux caisses de retraite et aux retraités.

Le sénateur Simard: Maintenant, tournons-nous du côté des assureurs-vie, dont le lobby était actif encore une fois et qui a perdu la bataille, même s'il est très puissant. Les assureurs-vie seront imposés sur le capital versé. Quel genre de recettes cette mesure entraînera-t-elle pour l'État? Nous les mettons simplement sur un pied d'égalité avec les autres banques. Je crois que c'est une bonne mesure.

M. McIntosh: Il est difficile d'estimer exactement comment les recettes s'accroîtront. Les compagnies d'assurance-vie, comme les autres grandes institutions financières qui payent cette taxe, peuvent déduire le montant de cette taxe de leurs impôts ordinaires à payer. En d'autres termes, le montant de cette taxe est une taxe minimale que le gouvernement percevra, et si la compagnie verse par ailleurs des impôts importants, la taxe sur le capital n'aura aucune incidence directe.

Compte tenu de ce facteur, nous estimons néanmoins que les recettes peuvent augmenter de l'ordre de 25 à 40 millions de dollars par année, mais je voudrais souligner encore une fois qu'il s'agit là d'une estimation très rapide, qui peut fluctuer d'un côté ou de l'autre en raison du même facteur.

Le sénateur Thériault: Voilà qui permettra encore plus aux investisseurs d'investir à l'étranger jusqu'à 20 p. 100. Ce pourcentage augmentera-t-il aussi pour les particuliers? Par exemple, supposons que je veux investir dans des régimes étrangers, dans des régimes d'épargnes-retraite ou ailleurs. Pourrais-je me prévaloir de la même augmentation?

Mme Muirhead: Oui: ces limites aux placements étrangers s'appliquent à l'heure actuelle non seulement aux régimes enregistrés de retraite, mais aussi aux régimes enregistrés d'épargnes-retraite et aux fonds enregistrés de revenu de retraite, les RER, les REER et les FEER.

Le sénateur Thériault: La mesure changera-t-elle tout ça?

Mme Muirhead: Ces régimes seront modifiés.

Le sénateur Thériault: J'ai une autre question à poser, alors. Qu'en est-il dans les autres pays? Investissent-ils une partie des fonds de leur caisse au Canada?

Mme Muirhead: Oui.

Le sénateur Thériault: Les Américains imposent-ils des limites à leurs investisseurs?

Mme Muirhead: D'après ce que j'en sais, les autres pays qui avaient des règles semblables aux nôtres les ont éliminées ou ont accru les limites. Le Royaume-Uni avait des règles analogues qui ont été complètement éliminées il y a plusieurs

[Text]

were dismantled completely several years ago. I do not believe the Americans have such limits at all.

Senator Thériault: Japan cannot have either, I suppose?

Ms. Muirhead: I think Japan did have some limits that were increased.

Senator Simard: I only have three minutes here. We know, and we said it in the House, that the increase of the tax credit from \$575 to \$700 will cost the government \$35 million. What about the medical? We recognize some medical expenses and costs associated with full-time and part-time people helping handicapped people. You said this is a measure that will cost the government \$25 million, \$20 for the part-time people and \$5 million for the full-time.

Mr. Dubrule: That is correct.

Senator Simard: Very often government is blamed for getting the last ounce of blood. This is one of the bills that returns and helps.

Senator Thériault: It returns a little bit, but takes back a lot more.

Senator Simard: I am coming to that.

Cela va coûter 45 millions de dollars. C'est donc dire qu'il y a des gens qui ne seront plus éligibles ou qui ne seront éligibles qu'à des exemptions moins importantes.

Cela coûtait 100 millions et maintenant cela va coûter 145 millions de dollars, d'après les règles actuelles, est-ce exact?

M. Dubrule: Monsieur le président, en fait, c'est l'inverse. Cela va coûter un peu moins. En fait, on a maintenu un bassin comparable.

Le sénateur Simard: Je parle de ce que cela va coûter aux contribuables.

M. Dubrule: Le bassin de contribuables admissibles va rester, comme je l'ai indiqué plus tôt, sensiblement le même. Certains contribuables qui bénéficiaient d'un avantage à 100 p. 100 vont maintenant baisser à 50 p. 100, c'est ce qui explique la différence.

Le président: Et d'autres qui n'en recevaient pas du tout, recevront 50 p. 100.

M. Dubrule: Exactement, monsieur le président.

Le sénateur Simard: Il y en a qui vont recevoir 100 p. 100 s'ils sont au haut de la ligne?

M. Dubrule: Monsieur le président, ceux qui ont maintenant le 100 p. 100, l'avaient déjà. Il y a des régions qui n'avaient rien du tout. Je prends pour exemple la ville de Chibougamau au Québec, qui n'était pas admissible, selon les anciennes règles mais qui, maintenant, va bénéficier d'une réduction à 50 p. 100. Elle fait maintenant partie de la zone intermédiaire.

Le sénateur Thériault: Est-ce que qu'il y a des régions qui bénéficiaient d'une exemption sous l'ancien régime et à qui ces nouvelles règles ne bénéficieront pas du tout, et où leur exemption va baisser de 100 p. 100 à 50 p. 100?

[Traduction]

années. Je ne crois pas que les Américains aient des limites quelconques.

Le sénateur Thériault: Le Japon n'en a pas non plus, je suppose?

Mme Muirhead: Je crois que le Japon avait imposé certaines limites qui ont été majorées.

Le sénateur Simard: J'ai seulement trois minutes. Nous savons, et nous l'avons dit en Chambre, que l'augmentation du crédit d'impôt de 575 \$ à 700 \$ coûtera 35 millions de dollars au gouvernement. Que deviennent les frais médicaux? Nous reconnaissons certains des frais et coûts que subissent les gens qui aident à temps plein ou à temps partiel des personnes handicapées. Vous avez dit que cette mesure coûtera 25 millions de dollars au gouvernement, 20 millions pour les gens à temps partiel et 5 millions pour les gens à temps plein.

M. Dubrule: C'est exact.

Le sénateur Simard: Très souvent, on blâme l'État de saigner les contribuables. C'est là un des projets de loi qui aide le patient.

Le sénateur Thériault: Il l'aide un peu, mais en prend encore plus.

Le sénateur Simard: J'y viens.

This is going to cost \$45 million. So there will be people who aren't eligible any more or who will be eligible but for the lesser amount.

It used to cost \$100 million and now it's going to cost \$145 million, under the existing rules, is that right?

Mr. Dubrule: Actually, Mr. Chairman, the reverse is true. It's going to cost a little less. We have maintained a comparable base.

Senator Simard: I'm talking about what it's going to cost the taxpayer.

Mr. Dubrule: The taxpayer base is, as I indicated, going to stay about the same. Some taxpayers who used to enjoy a 100-per-cent exemption will see it reduced to 50 per cent, and that explains the difference.

The Chairman: And others who didn't previously enjoy any benefit will be getting 50 per cent off as well.

Mr. Dubrule: Exactly, Mr. Chairman.

Senator Simard: Some people are going to get 100 per cent, if they're above the line?

Mr. Dubrule: Mr. Chairman, the ones who will be getting 100 per cent are the ones who were already getting it. There are regions that used to get nothing at all. One example is the city of Chibougamau in Quebec, which wasn't eligible under the old rules but is now going to have the benefit of a 50-per-cent deduction. Chibougamau is now in the intermediary zone.

Senator Thériault: Are there regions that benefited from an exemption under the old system and won't benefit at all under the new rules, or that are dropping from 100 per cent to 50 per cent?

[Text]

M. Dubrule: Oui, sénateur Thériault. Selon les nouvelles règles, il est prévu que les régions qui bénéficient présentement d'une exemption de 100 p. 100, vont la conserver jusqu'à 1992 inclusivement. Et, après cela le taux d'exemption sera graduellement abaissé à 50 p. 100.

Le sénateur Thériault: Cela baissera graduellement?

M. Dubrule: Oui, sénateur Thériault. C'est-à-dire, la deuxième année, comme on a déjà un système transitoire du deux tiers, ils vont bénéficier du deux tiers et après cela du 50 p. 100.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, j'ai brièvement regardé la carte, et je ne suis pas convaincu que je peux voir exactement ce que je cherche. Pourrais-je recevoir une liste du nom des régions?

M. Dubrule: C'est une liste que l'on pourra, évidemment, vous fournir. Il n'y a aucun problème.

Le sénateur Thériault: Je vous remercie, monsieur Dubrule.

Senator Haidasz: Would you kindly refer to page 213, paragraph 89(1)(iii), remuneration for attendant care for a disabled person:

at the time the remuneration is paid, the attendant is neither the individual's spouse nor under 18 years of age,

The reason for excluding the individual's spouse from looking after a husband who is sick or disabled is that the couple live in the same house.

Mr. Dubrule: This allows a deduction for remuneration paid to an attendant. One would agree that the taxpayer's spouse has at least the morale obligation to provide care for the other spouse. That is why we exclude her. Likewise, for a person under 18 years of age, if a person required an attendant we would expect that it would be an adult who would be the attendant. We do not want an individual, because he or she would not otherwise qualify, to pay an amount to his child, arguing that the child is an attendant.

We believe that these are necessary safeguards. The tax concession is targeted so the person really has to pay an arm's length party for attendant care.

Senator Haidasz: A case came to my attention in which a disabled person lives in his mother's home, because he is single, and his mother is the attendant. Can she claim anything as an attendant and can the person claim expenses if the attendant is his mother?

Mr. Dubrule: There is no restriction other than the one specified here, the spouse and under 18 years of age. So a mother can be the attendant, but of course it will be the son or daughter who will claim the amount of remuneration paid to the mother.

Senator Haidasz: What if the mother claims that she is spending most of her time looking after her son who is an invalid?

Mr. Dubrule: I guess in this case the mother would be entitled to a personal tax credit, a dependant tax credit if, for example, the son or daughter has no income.

[Traduction]

Mr. Dubrule: Yes, Senator Thériault. Under the new rules, regions that currently have a 100-per-cent exemption will keep it until the end of 1992. After that the rate will be progressively reduced to 50 per cent.

Senator Thériault: Progressively?

Mr. Dubrule: Yes, Senator. The way it will work is, the second year, because we already have a two-tier transition system, they will get a two-thirds exemption and after that it will be 50 per cent.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I have glanced at the map and I am not convinced that I can see exactly what I'm looking for. Could I have a list of the regions by name?

Mr. Dubrule: We can certainly supply you with a list. No problem.

Senator Thériault: Thank you, Mr. Dubrule.

Le sénateur Haidasz: Veuillez vous reporter à la page 213, sous-alinéa 89(1)(iii), sur la rémunération attribuée à un préposé travaillant pour une personne invalide:

À titre de rémunération d'un préposé à plein temps (sauf une personne qui, au moment où la rémunération est versée, est le conjoint du particulier ou est âgé de moins de 18 ans)

La raison pour laquelle on exclut une personne qui s'occupe de son conjoint malade ou invalide est qu'ils vivent sous le même toit?

M. Dubrule: Cela permet de déduire la rémunération versée à un préposé. On admettra que le conjoint du contribuable a au moins l'obligation morale de s'occuper de l'autre conjoint. C'est pour ça que nous l'excluons. De même, pour une personne âgée de moins de 18 ans, si un invalide a besoin d'un préposé, nous pensons d'emblée que ce dernier sera un adulte. Nous ne voulons pas qu'un particulier, parce qu'il ou elle ne serait pas admissible autrement, verse une rémunération à l'enfant, sous le prétexte que cet enfant est le préposé.

Nous croyons que ce sont des mesures préventives nécessaires; cette concession s'adresse aux particuliers qui doivent vraiment payer un tiers pour recevoir les services d'un préposé.

Le sénateur Haidasz: On a porté un cas à mon attention, où une personne invalide vit chez sa mère, car elle est célibataire, et c'est sa mère qui est la préposée. Peut-elle se prévaloir d'une mesure concernant les préposés, et peut-elle déduire ses dépenses si la préposée est sa mère?

M. Dubrule: Il n'existe aucune restriction autre que celle spécifiée ici, soit le conjoint et la personne âgée de moins de 18 ans. Ainsi, une mère peut être préposée, mais bien entendu, ce sera le fils ou la fille qui déclarera le montant de la rémunération versée à la mère.

Le sénateur Haidasz: Qu'arrive-t-il si la mère déclare qu'elle passe la plupart de son temps à s'occuper de son fils invalide?

M. Dubrule: Je suppose que, dans ce cas, la mère aurait droit à un crédit d'impôt personnel, à un crédit d'impôt pour

[Text]

Senator Haidasz: I have another question if I might. I guess his doctor would have to sign a form from the Department of National Health and Welfare certifying that he is invalid?

Mr. Dubrue: That is the case.

Senator Haidasz: My other question is on the taxation of corporations. Could you please tell me whether that has changed recently. Were corporations told that they have to increase their taxes on their business profits?

Mr. McIntosh: Yes. In the last few years there have been a couple of major initiatives with respect to corporate taxation, not in this bill but, of course, in the government's 1987 tax reform. The result was that corporations would have to pay a greater amount of tax because a number of tax preferences that were formerly available to them were eliminated or reduced. Also, recently Mr. Mazankowski, the Minister of Finance, announced that in order to finance assistance to prairie farmers some of the income tax rules would be changed in an upcoming bill in order to require large corporations only to pay their taxes on a more timely basis whether or not they have an objection to an assessment filed or have launched an appeal to the court.

The Chairman: But that is not part of this bill.

Mr. McIntosh: That is correct, none of this is part of this particular bill.

Senator Haidasz: You talked about the timely paying of taxes, did you not?

Mr. McIntosh: Yes.

Senator Haidasz: Is that addressed in this bill?

Mr. McIntosh: No.

Senator Haidasz: In other words, corporations can still defer paying corporate income taxes on profits?

The Chairman: I think you are out of order, senator.

Senator Sylvain: It is not part of the bill.

Senator Kelly: Mr. Chairman, with respect, I am sure the officials will be happy to answer this question when this session is finished. If we stick to the bill, it would be helpful.

Senator Simard: The question was asked and somebody told us that they had to increase their profit. That was never the intention. What Mr. Mazankowski said was that some time later on people who are appealing an assessment will have to pay up to 50 per cent. That is not in this bill.

The Chairman: You are out of order, senator.

Senator Thériault: Mr. Chairman, on that point of order—

[Traduction]

personne à charge si, par exemple, le fils ou la fille n'a pas de revenu.

Le sénateur Haidasz: J'aurais une autre question, si possible. Je pense que son médecin aurait à signer une formule du ministère de la Santé et du Bien-être social certifiant que cette personne est invalide?

M. Dubrue: C'est en effet le cas.

Le sénateur Haidasz: Mon autre question porte sur la fiscalité des entreprises. Pourriez-vous me dire si cela a changé récemment? A-t-on dit aux entreprises de payer plus d'impôts sur leurs profits d'entreprise?

M. McIntosh: Oui, ces dernières années, il y a eu quelques initiatives importantes concernant la fiscalité des entreprises, pas dans le présent projet de loi mais, bien entendu, dans la réforme fiscale de 1987 du gouvernement. Il en ressort que les entreprises devront payer plus d'impôts, car un grand nombre d'avantages fiscaux auxquels elles avaient officiellement droit auparavant ont été éliminés ou réduits. Ainsi, récemment, M. Mazankowski, ministre des Finances, a annoncé qu'afin d'offrir une aide financière aux fermiers des Prairies, certaines règles de l'impôt sur le revenu seraient modifiées dans un prochain projet de loi pour exiger des grandes entreprises qu'elles paient leurs impôts à temps, qu'elles s'opposent ou non à leur avis de cotisation ou qu'elles aient ou non interjeté appel à la cour.

Le président: Mais cela ne fait pas partie du projet de loi.

M. McIntosh: En effet, rien de tout cela ne touche ce projet de loi en particulier.

Le sénateur Haidasz: N'avez-vous pas parlé du paiement des impôts en temps opportun?

M. McIntosh: Oui.

Le sénateur Haidasz: En est-il question dans le projet de loi?

M. McIntosh: Non.

Le sénateur Haidasz: En d'autres termes, les entreprises peuvent encore reporter le paiement des impôts calculés sur leurs profits.

Le président: Sénateur, je crois que vous enfrez le Règlement.

Le sénateur Sylvain: Cela ne fait pas partie du projet de loi.

Le sénateur Kelly: En toute déférence, Monsieur le président, je suis certain que les représentants du gouvernement seront heureux de répondre à cette question à la fin de la présente séance. Il serait utile de ne s'en tenir qu'au projet de loi.

Le sénateur Simard: La question a été posée et on nous a répondu qu'il fallait qu'elles augmentent leurs profits. Cela n'a jamais été l'objectif. Selon les déclarations de M. Mazankowski, dans quelque temps, les gens qui contestent une cotisation devront quand même verser jusqu'à 50 p. 100 du montant. Cette question n'est pas traitée dans le projet de loi.

Le président: Sénateur, vous enfrez le Règlement.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, en ce qui concerne le Règlement—

[Text]

Senator Haidasz: Excuse me, Senator Thériault. On a point of privilege, Mr. Chairman: We were told by Mr. Farber in his opening statement that this bill deals with news releases about the late filing of tax returns. Mr. Farber told us that is part of this bill. At least that is what I understood. Am I right or wrong?

Mr. Farber: That is right.

Mr. McIntosh: That is correct. One of the measures in this bill is to ensure that corporations file their tax returns on time.

Senator Haidasz: Could you give me the page number in the bill where that is dealt with?

Mr. McIntosh: It is section 235.

Senator Haidasz: What page is that?

Mr. McIntosh: I will find it for you.

Senator Simard: On my own point of order, Mr. Chairman: Was that a statement that was made or are you telling us now that in this bill there is a change to the act which says that people who are appealing—

Mr. McIntosh: No.

Senator Simard: I am getting different answers here, Mr. Chairman.

The Chairman: Will you wait until they give the answer, please?

Senator Simard: I will wait.

Mr. McIntosh: It is page 331.

Perhaps I could clarify what I have said. As I said, recently, the Minister of Finance announced that the taxes in dispute rules would be available to large corporations only to the extent of 50 per cent of taxes in dispute. In other words, if a large corporation has filed an objection to a tax assessment, it will have to pay immediately 50 per cent of the amount objected to. Formerly, none of that amount had to be paid until the objection was settled, either with Revenue Canada or in court. A measure such as that is not in this bill; but it is one measure that the department is undertaking in order to have corporations pay their taxes more quickly. It will be included in a future piece of legislation.

Another measure you raised which is in this bill does not relate to the payment of tax and is not being proposed in order to gather more revenue, but rather to impose a penalty on large corporations so that they will be encouraged to file their income tax returns on time. It does not affect when their taxes are due. It simply has to do with getting tax returns in on a timely basis. We hope that this will encourage them to file on a timely basis. We do not want to collect the penalties. We would prefer that the corporations comply with the tax law. This is simply something to encourage them to do that.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Excusez-moi, sénateur Thériault. C'est une question de privilège, monsieur le président. M. Farber nous a précisé dans sa déclaration liminaire que le projet de loi traite des déclarations d'impôt produites tardivement. M. Farber nous a dit que cela faisait partie du projet de loi. C'est du moins ce que j'ai compris. Ai-je raison ou tort?

M. Farber: Vous avez raison.

M. McIntosh: C'est vrai. Une des mesures prises dans le cadre du projet de loi est de veiller à ce que les entreprises envoient leurs déclarations d'impôt à temps.

Le sénateur Haidasz: Pourriez-vous me dire à quelle page il en est question dans le projet de loi?

M. McIntosh: C'est à l'article 235.

Le sénateur Haidasz: Et à quelle page est-ce?

M. McIntosh: Je vous la trouverai.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, j'aimerais faire un rappel au Règlement. S'agissait-il d'une déclaration ou êtes-vous en train de nous dire que le projet de loi comprend une modification de la loi selon laquelle les gens qui en appellent—

M. McIntosh: Non.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, j'obtiens différentes réponses.

Le président: Pourriez-vous attendre leur réponse?

Le sénateur Simard: Certainement.

M. McIntosh: C'est à la page 331.

Je pourrais peut-être éclaircir mon propos. Comme je l'ai dit, le ministre des Finances a récemment annoncé que les règles concernant les impôts contestés viseraient les grandes entreprises seulement jusqu'à concurrence de 50 p. 100 de leurs impôts contestés. En d'autres termes, si une grande entreprise s'est opposée à une cotisation, elle devra verser 50 p. 100 du montant en question immédiatement. Auparavant, ce montant n'avait pas à être payé du tout jusqu'à ce que le litige soit réglé, soit avec Revenu Canada, soit en cour. Une telle mesure n'est pas comprise dans le projet de loi; toutefois, c'est une mesure que le Ministère adopte afin que les entreprises paient leurs impôts plus rapidement. Elle sera intégrée dans une disposition législative ultérieure.

L'autre mesure dont vous avez parlé et qui fait partie du projet de loi ne se rapporte pas au paiement des impôts et n'est pas proposée pour augmenter les recettes. Elle sert plutôt à imposer une pénalité aux grandes entreprises de façon à les pousser à produire leurs déclarations de revenu à temps. Cette mesure ne modifie pas le moment où les impôts sont exigibles: elle veille à garantir que les déclarations d'impôt sont toujours produites à temps. Nous espérons ainsi encourager les entreprises à remplir leurs déclarations en temps opportun. Nous ne voulons pas prélever des pénalités. Nous préférons que les entreprises se conforment à la Loi de l'impôt sur le revenu. Il faut les encourager à le faire.

[Text]

This is not a major piece of tax reform. This is simply a rule in order to encourage these taxpayers to observe their obligations.

Senator Haidasz: Am I out of order if I talk about tax deferral of corporations?

The Chairman: Ask your question and we will see.

Senator Haidasz: First, let us start from the beginning. Why are they allowed to defer paying their corporate taxes?

Mr. McIntosh: Obviously, the Income Tax Act provides for the payment of taxes by corporations. They must all pay those taxes in accordance with the Income Tax Act or be subject to interest and penalties, just like any other taxpayer.

As I mentioned earlier, though, over the last few years the government has introduced amendments to the Income Tax Act in order to increase the amount of taxes that corporations pay by taking away incentives. An important step in that direction took place in the 1987 tax reform. I would say that nowadays there is not a significant amount of tax deferral by corporations. They are paying tax on taxable income which is very close to their profit for accounting purposes.

Senator Haidasz: How close is it?

Mr. McIntosh: I do not have the figures with me. I would not want to guess.

Senator Haidasz: Could you tell me the total amount of the deferred taxes per annum of these corporations that benefit from this exemption which provides for the deferral of paying their taxes?

Mr. Faber: Mr. Chairman, the whole issue of deferred taxes is an accounting concept. Deferred taxes are not an amount of taxes that the government has on its books of account as amounts owing. Deferred taxes by corporations come about through various different areas. For example, there is the differential between capital cost allowance, which is the technical term used in the Income Tax Act for depreciation, and what a corporation believes is the useful life of a particular asset. The differential between what they claim for book purposes as depreciation and what they are allowed for tax purposes gives rise to timing differences in terms of deductions over time. Therefore, for accounting purposes that difference is recorded in an account that, through the Institute of Chartered Accountants of Canada, is a deferred tax account.

There are many other ways to give rise to deferred taxes with regard to certain reserves that one may claim with respect to unpaid accounts. There are reserves with regard to doubtful debts, and warranty reserves that companies may well claim in order to set aside certain amounts with respect to what they may expect to expend over future years. Those amounts are for book purposes that may not necessarily give rise to deductions

[Traduction]

Ce n'est pas là une partie importante de la réforme fiscale. Il s'agit simplement d'une règle visant à encourager ces contribuables à respecter leurs obligations.

Le sénateur Haidasz: Est-ce que j'enfreins le Règlement si je parle du report des entreprises?

Le président: Posez votre question et nous verrons.

Le sénateur Haidasz: D'abord, commençons par le début. Pourquoi leur permet-on de reporter le paiement de leurs impôts?

M. McIntosh: De toute évidence, la Loi de l'impôt sur le revenu contient des dispositions sur le paiement des impôts par les entreprises. Elles doivent toutes payer leurs impôts conformément à la Loi de l'impôt sur le revenu ou se verront imposer des intérêts et des pénalités, tout comme n'importe quel contribuable.

Par contre, comme je l'ai mentionné plus tôt, au cours des dernières années, le gouvernement a adopté des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'augmenter le montant des impôts que les entreprises paient en éliminant les mesures incitatives. Une des étapes importantes dans cette voie a été franchise grâce à la réforme de l'impôt de 1987. Je dirais qu'actuellement les impôts reportés des entreprises ne sont pas très abondants. Elles paient leurs impôts sur leur revenu imposable, qui se rapproche beaucoup du montant de leurs profits calculés aux fins comptables.

Le sénateur Haidasz: Jusqu'à quel point les montants sont-ils semblables?

M. McIntosh: Je n'ai pas mes statistiques avec moi. Je ne voudrais pas m'avancer.

Le sénateur Haidasz: Pourriez-vous me dire le montant total des impôts reportés annuellement des entreprises qui se prévalent des dispositions permettant le report des impôts.

M. Farber: Monsieur le président, la question des impôts reportés est un concept de comptabilité. Les impôts reportés ne constituent pas des montants d'impôts qui figurent dans les livres du gouvernement à titre de sommes exigibles. Les reports d'impôts des entreprises peuvent s'effectuer de diverses façons. Par exemple, il y a l'écart entre les déductions pour amortissement, terme technique utilisé dans la Loi de l'impôt sur le revenu à la place d'«amortissement», et ce qu'une entreprise croit être la durée de vie utile d'un bien particulier. La différence entre ce qu'elles déclarent aux fins comptables comme étant un amortissement et ce qu'on leur permet de déclarer aux fins fiscales donne lieu à des écarts temporaires. Ainsi, à des fins comptables, la différence est consignée dans un compte qui, selon les recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés, est appelé compte d'impôts reportés.

Il existe de nombreuses autres façons d'avoir des impôts reportés en ce qui concerne certaines réserves dont une entreprise peut se prévaloir au plan des comptes impayés. Il existe des réserves pour créances douteuses et des réserves de garantie que les entreprises peuvent utiliser afin de mettre de côté certains montants en prévision de ce qu'elles croient devoir dépenser dans les exercices futurs. Ces montants sont calculés

[Text]

for income tax purposes; and, vice versa, there may be deductions for income tax purposes that may not be claimed for book purposes. The balance of all these things give rise to a deferred tax account.

Basically, Mr. Chairman, as companies continue to grow, those deferred tax accounts continue to grow as well. They are not liabilities of corporations, and they are certainly not accounts receivable by the government.

In that context, while I believe I know where the senator is leading, it is a very difficult question to answer, particularly in the context of this bill. This bill in one manner or another does not really deal with any deferred tax account per se.

The Chairman: Are you satisfied, Senator Haidasz?

Senator Haidasz: No, Mr. Chairman. I would like to pursue this matter at another date.

The Chairman: I think that this matter of deferred taxes should be the subject of another meeting.

Senator Thériault: With all due respect, Mr. Chairman, not that I have that many questions, this is a matter of principle.

If you look at the title of Bill C-18, Mr. Chairman, and I will not read it, you will see that it touches a number of acts which, in my humble opinion, open for discussion many taxing acts and principles. That is why I am a little concerned when you say "in order" and "out of order".

I want to ask one more question that comes to mind as a result of reading the title of the bill again. Honestly, I had not looked at it before, but I see now that the bill deals with the Unemployment Insurance Act. What does it do to the Unemployment Insurance Act?

Mr. Farber: Mr. Chairman, I have just looked through the bill and the explanatory notes. The amendments with reference to the Unemployment Insurance Act are basically consequential amendments to amendments put into the act in order to insure that the Unemployment Insurance Act picks up certain terminology referred to in the Income Tax Act, particularly with respect to items like the prescribed forms that Revenue Canada uses and which are authorized by them in terms of certain information gathering for unemployment insurance purposes, certain penalties that are set up in the Income Tax Act for which one needs consequential amendments in the Unemployment Insurance Act in order to conform the two acts with regard to the terminology being used. I believe as well there are some changes to certain other acts, such as the Income Tax Conventions and Interpretations Act, with regard to consequential matters to insure conformity of terminology.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I am thinking of fishermen dealing with decisions made by National Revenue pertaining to UI. There is a very close relationship at times between decisions made at National Revenue and their effect on recipients of unemployment insurance benefits. I have seen hundreds of them in my day, thousands of them, I would say. When you tell me that the bill changes the terminology a little

[Traduction]

à des fins comptables et n'entraînent pas nécessairement de déductions fiscales. Inversement, il y a des déductions fiscales qui ne peuvent pas être utilisées à des fins comptables. Ces écarts donnent lieu à des impôts reportés.

Fondamentalement, Monsieur le président, le compte d'impôts reportés suit la croissance de l'entreprise. Il n'y a pas de dette pour l'entreprise, et il ne s'agit certainement pas d'un compte débiteur pour le gouvernement.

Dans ce contexte, même si je crois savoir où le sénateur veut en venir, il est très difficile de répondre à la question, particulièrement dans le contexte du projet de loi. Ce dernier, d'une manière ou d'une autre, ne vise pas vraiment les comptes d'impôts reportés.

Le président: Sénateur Haidasz, êtes-vous satisfait?

Le sénateur Haidasz: Non, Monsieur le président. J'aimerais reporter cette question à une date ultérieure.

Le président: Je crois que la question des impôts reportés devrait faire l'objet d'une autre réunion.

Le sénateur Thériault: En toute déférence, Monsieur le président, ce n'est pas que j'ai beaucoup de questions, c'est simplement une question de principe.

Si vous considérez le titre du projet de loi C-18, Monsieur le président, et je ne vous le lirai pas, vous constaterez qu'il vise un certain nombre de lois qui, à mon humble avis, permettent des discussions sur un grand nombre de principes et de lois en matière fiscale. C'est la raison pour laquelle je suis un peu perplexe lorsque vous parlez d'enfreindre ou non le Règlement.

J'aimerais poser une autre question qui donne suite à la lecture du titre du projet de loi. Honnêtement, je ne l'avais pas lu auparavant. Toutefois, je constate maintenant que le projet de loi vise la Loi sur l'assurance-chômage. Quelle est l'incidence du projet de loi sur cette loi?

M. Farber: Monsieur le président, je viens juste de passer en revue le projet de loi et les notes explicatives. Les modifications visant la Loi sur l'assurance-chômage font essentiellement suite à celles intégrées à la loi pour faire en sorte que la Loi sur l'assurance-chômage contiennent, dans certains cas, les mêmes termes que ceux employés dans la Loi de l'impôt sur le revenu, notamment à certains égards, comme les formules prescrites employées par Revenu Canada—qui peuvent être utilisées pour certains renseignements recueillis à des fins d'assurance-chômage, certaines pénalités établies par la Loi de l'impôt sur le revenu exigent que soit modifiée en conséquence la Loi sur l'assurance-chômage afin d'uniformiser la terminologie dans les deux lois. Je crois également que certains changements sont apportés à d'autres lois, telles que la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôt, par souci d'uniformisation de la terminologie et des conséquences que cela peut entraîner.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, je pense aux pêcheurs qui font face aux décisions prises par Revenu Canada en matière d'assurance-chômage. Il existe un lien très étroit parfois entre les décisions prises par Revenu Canada et leurs effets sur les bénéficiaires de l'assurance-chômage. J'en ai vu des centaines d'exemples, et même des milliers, devrais-je dire. Lorsque vous me dites que le projet de loi modifie légèrement la terminologie, je m'inquiète un peu. Pourrais-je voir une des-

[Text]

bit I get a little concerned. Can I get a description of what this bill does to the Unemployment Insurance Act?

Mr. Farber: Certainly. The explanatory note to the legislation relating to the Income Tax Act has—and I can provide the exact page numbers for the senator—precise descriptions on every one of these provisions. I might add that the Income Tax Act as it applies to unemployment insurance, the Canada pension and other provisions of that nature, basically deals with the deductions that are applicable. It has nothing to do with the administration of the Unemployment Insurance Act.

Senator Thériault: Anything that may touch National Revenue may have some hearing. Do not tell me that it does not.

Mr. Farber: I am not suggesting by any stretch of the imagination that Revenue Canada does not have certain jurisdiction, but this bill by itself does not deal with the administrative provisions under which Revenue Canada operates. The amendments to the Unemployment Insurance Act are merely technical in nature. I would be very happy to provide a full description of them.

Senator Thériault: Does the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act deal with Hibernia?

Mr. Farber: I believe it does.

Senator Thériault: Will I find it in here?

Mr. Farber: You will find it in the bill toward the back. I can get you the exact page number. There is a full explanation in the technical notes as well, which deal with the coming into force of the Newfoundland and Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act. The specific provision is on page 378 of the bill. In the technical notes, English version, the explanation is on page 428.

Senator Simard: Perhaps, I can help you to complete your answer to Senator Thériault. You have said that this act does not change the administration of the Unemployment Insurance Act as far as recipients are concerned. Are you in a position to say that this bill is revenue neutral when it comes to UI recipients?

Mr. Farber: Mr. Chairman, there is nothing in this bill that changes the taxation of UI recipients.

The Chairman: I have a question concerning artists. The bill mentions independent artists and employed artists. Is there a difference? Do they enjoy the same benefits? What is an employed artist? Is that someone who works for a museum?

Mr. Farber: There could be an employed artist working for a museum but more often they are artists employed by a symphony, by a production company or they could be film makers practicing their particular kind of art. For general purposes there is differential tax treatment between the self-employed and the employed. People who are self-employed, as you know, can deduct all the expenses they incur in order to earn a profit from the business. Employees by and large have a very limited

[Traduction]

cription des effets de ce projet de loi sur la Loi sur l'assurance-chômage?

M. Farber: Certainement. La note explicative des dispositions visant la Loi de l'impôt sur le revenu contient (et je peux donner au sénateur le numéro exact des pages) des descriptions précises de tous ceux qui sont touchés par ces dispositions. J'ajouterais que la Loi de l'impôt sur le revenu, lorsqu'elle touche l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et autres dispositions de cette nature, traite principalement des déductions qui sont applicables. Elle n'a rien à voir avec l'administration de la Loi sur l'assurance-chômage.

Le sénateur Thériault: Tout ce qui touche à Revenu Canada peut avoir une incidence. Ne me dites pas le contraire.

M. Farber: Je n'essaie pas de dire, en faisant preuve d'une grande imagination, que Revenu Canada n'a pas une certaine compétence, mais ce projet de loi lui-même ne traite pas des dispositions administratives qui régissent le fonctionnement de Revenu Canada. Les modifications apportées à la Loi sur l'assurance-chômage ne sont que d'ordre technique. Je serais très heureux d'en faire une description complète.

Le sénateur Thériault: La Loi de mise en œuvre de l'Accord Atlantique Canada—Terre-Neuve, cela vise-t-il Hibernia?

M. Farber: Je crois bien.

Le sénateur Thériault: Le trouverais-je ici?

M. Farber: Vous le verrez dans le projet de loi, vers la fin. Je peux vous donner le numéro exact de la page. Il existe également une explication complète dans les notes techniques, qui traitent de l'entrée en vigueur de la Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada—Terre-Neuve et Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers. Les dispositions spécifiques se trouvent à la page 378 du projet de loi. Dans les notes techniques, version anglaise, l'explication se trouve à la page 428.

Le sénateur Simard: Peut-être puis-je vous aider à compléter votre réponse au sénateur Thériault. Vous avez dit que cette loi ne change pas l'administration de la Loi sur l'assurance-chômage en ce qui concerne les bénéficiaires. Êtes-vous en mesure de dire que ce projet de loi ne fait pas de distinction fondée sur le revenu lorsqu'il touche les bénéficiaires de l'assurance-chômage?

M. Farber: Monsieur le président, rien dans ce projet de loi ne modifie l'imposition des bénéficiaires de l'assurance-chômage.

Le président: J'ai une question concernant les artistes. Le projet de loi indique que les artistes indépendants sont des artistes employés. Existe-t-il une différence? Profitent-ils des mêmes avantages? Qu'est-ce qu'un artiste employé? Est-ce quelqu'un qui travaille pour un musée?

M. Farber: Il se pourrait qu'un artiste employé travaille pour un musée, mais la plupart du temps, ce sont des artistes employés par un orchestre symphonique ou une maison de production, ou encore, il peut s'agir de cinéastes exerçant leur art. De façon générale, on traite différemment les contribuables indépendants et les employés. Les personnes indépendantes, comme vous le savez, peuvent déduire toutes les dépenses qu'elles ont engagées pour réaliser des profits. Les employés ne

[Text]

range of deductions with regard to their employment income. The Standing Committee on Communications and Culture, in a report tabled in 1989, had a host of different recommendations with regard to the status of the artist in Canada. One of the recommendations emanating from that report was to give some tax relief so that self-employed artists could expend certain amounts of money to perfect their skills and to learn more about their skills. Those expenses by and large are not deductible because they are done for personal reasons. There was a strong view by the committee at the time that this discouraged artists who were attempting to perfect their skills and to learn more about their artistic endeavors. In that context the committee recommended, and the government accepted, the deductibility of certain expenses related to their artistic endeavour to a certain maximum amount, and that was the lesser of \$1,000 or 20 per cent of their earned income from artistic activity. So this is a special provision dealing with the artistic community in Canada.

The Chairman: I have another question. Could we have a few copies of the explanatory notes for our record? Some senators do not have any, and it could be useful for the future.

Senator Thériault: I have a short question about information not on the bill. Can you tell me how long it took the Finance Committee in the other place to deal with this bill?

Mr. Farber: My recollection is that we had two sessions with them, each lasting approximately an hour and a half.

Senator Thériault: The session is one thing, but the same week or the same month?

Mr. Farber: Within a two-week span. We had a session one week and another session the following week.

The Chairman: On behalf of all senators, I wish to thank you for all the details we received. It is very important that we understand these bills better. Thank you very much for attending.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

peuvent recourir qu'à une gamme très limitée de déductions visant leur revenu d'emploi. Le Comité permanent des communications et de la culture, dans un rapport présenté en 1989, a formulé tout un lot de recommandations à l'égard du statut des artistes au Canada. Une des recommandations émanant de ce rapport était d'alléger le fardeau fiscal des artistes travaillant à leur compte de façon à ce qu'ils puissent disposer d'un certain montant d'argent pour perfectionner leur technique et approfondir la connaissance de leur art. Ces dépenses dans l'ensemble ne sont pas déductibles, car elles sont de nature personnelle. Le comité pensait alors réellement que cette situation décourageait les artistes qui essayaient de perfectionner leur technique et d'approfondir la connaissance de leur art. Dans cette optique, le comité a recommandé, et le gouvernement a accepté, qu'on crée la possibilité de déduire certaines dépenses liées à leurs efforts artistiques jusqu'à un certain plafond, soit 1000 \$ ou 20 p. 100 des revenus provenant de leur activité artistique, selon le montant le moins élevé. Il s'agit donc d'une disposition spéciale visant la communauté artistique au Canada.

Le président: J'ai une autre question; pourrions-nous avoir des notes explicatives, quelques copies à ce sujet pour nos dossiers? Certains sénateurs n'en ont pas, et cela pourrait être utile à l'avenir.

Le sénateur Thériault: J'ai une brève question à titre d'information, et non pas sur le projet de loi. Pourriez-vous me dire combien de temps cela a pris au Comité des finances de la Chambre pour traiter de ce projet de loi?

M. Farber: Si je me souviens bien, nous avons eu deux séances là-dessus, chacune ayant duré environ une heure et demie.

Le sénateur Thériault: Les séances, c'est une chose, mais au cours de la même semaine ou du même mois?

M. Farber: En l'espace de deux semaines. Nous avons eu une séance une semaine et l'autre, la semaine suivante.

Le président: Au nom de tous les sénateurs, j'aimerais vous remercier pour tous les détails reçus. Il est très important que nous comprenions mieux ces projets de loi. Merci beaucoup.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Ms. Carole Muirhead, Chief, Pensions, Trusts, Insurance and Resources, Tax Policy Branch;

Mr. Robert Dubrule, Acting Chief, Business, Property and Personal Division, Tax Policy Branch;

Mr. Dan McIntosh, Acting Assistant Director, Corporate Tax, Tax Policy Branch;

Mr. Wally Conway, Chief, Corporate Reorganizations and Capital Gains, Tax Policy Branch.

Du ministère des Finances:

M. Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Madame Carole Muirhead, chef, Pensions, fiducies, assurances et ressources, Direction de la politique de l'impôt;

M. Robert Dubrule, chef intérimaire, Entreprises, biens et particuliers, Direction de la politique de l'impôt;

M. Dan McIntosh, directeur-adjoint intérimaire, Impôt sur les sociétés, Direction de la politique de l'impôt;

M. Wally Conway, chef, Reorganizations de sociétés et gains en capital, Direction de la politique de l'impôt.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Thursday, December 12, 1991

Issue No. 7

First proceedings on:

Bill C-4, An Act to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters

First proceedings on:

Bill C-19, An Act respecting banks and banking

First proceedings on:

Bill C-28, An Act respecting insurance companies and fraternal benefit societies

First proceedings on:

Bill C-34, An Act to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Le jeudi 12 décembre 1991

Fascicule n° 7

Premier fascicule concernant:

Projet de loi C-4, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives

Premier fascicule concernant:

Projet de loi C-19, Loi sur les banques et les opérations bancaires

Premier fascicule concernant:

Projet de loi C-28, Loi concernant les sociétés d'assurance et les sociétés de secours mutuels

Premier fascicule concernant:

Projet de loi C-34, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et comportant des mesures connexes corrélatives



APPEARING:

The Honourable Gilles Loiselle,
Minister of State
(Finances)

SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
Report on Bill C-4

SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
Report on Bill C-19

EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
Report on Bill C-28

NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
Report on Bill C-34

WITNESSES:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'honorable Gilles Loiselle,
Ministre d'État
(Finances)

SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
Rapport sur le Projet de loi C-4

SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
Rapport sur le Projet de loi C-19

HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
Rapport sur le Projet de loi C-28

NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
Rapport sur le Projet de loi C-34

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*
The Honourable Michael Kirby, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	*Murray
Corbin	(or Lynch-Staunton)
*Frith	Perrault
(or Molgat)	Rossiter
Grimard	Simard
Haidasz	Sylvain
Kelly	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Grimard substituted for that of the Honourable Senator Kelleher (December 12, 1991).

The name of Honourable Senator Barootes substituted for that of the Honourable Senator MacDonald (December 12, 1991).

The name of Honourable Senator Perrault substituted for that of the Honourable Senator Marchand (December 12, 1991).

The name of Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Kenny (December 12, 1991).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras
Vice-président: L'honorable sénateur Michael Kirby

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	*Murray
Corbin	(ou Lynch-Staunton)
*Frith	Perrault
(ou Molgat)	Rossiter
Grimard	Simard
Haidasz	Sylvain
Kelly	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grimard substitué à celui de l'honorable sénateur Kelleher (le 12 décembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur MacDonald (le 12 décembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénateur Marchand (le 12 décembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (le 12 décembre 1991).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, December 12, 1991*:

"Second reading of Bill C-34, An Act to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters.

The Honourable Senator Poitras, moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Comeau, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Second reading of Bill C-4, An Act to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters.

The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Comeau, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Second reading of Bill C-19, An Act respecting banks and banking.

The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Comeau, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Second reading of Bill C-28, An Act respecting insurance companies and fraternal benefit societies.

The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question was then read the second time.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 12 décembre 1991:

«Deuxième lecture du Projet de loi C-34, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et comportant des mesures connexes et corrélatives.

L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Comeau, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Deuxième lecture du Projet de loi C-4, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives.

L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Comeau, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Deuxième lecture du Projet de loi C-19, Loi sur les banques et les opérations bancaires.

L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Comeau, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi concernant les sociétés d'assurances et les sociétés de secours mutuels.

L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Comeau, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.”

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Comeau, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAL

JEUDI, LE 12 DÉCEMBRE 1991

(10)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 17 h 03, à la pièce 256, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barootes, Corbin, Grimard, Haidasz, Kelly, Kirby, Perrault, Poitras, Rossiter, Simard et Sylvain. (11)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kelleher et F. MacDonald.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Comparait: L'honorable Gilles Loiselle, Ministre d'État (Finances).

Témoins:

Du ministère des Finances:

M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier;

M. Tom Kane, directeur, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières;

M. John Jason, chef, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 12 décembre 1991, relativement

(a) Au projet de loi C-34, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et comportant des mesures connexes corrélatives.

(b) Au projet de loi C-4, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives.

(c) Au projet de loi C-19, Loi sur les banques et les opérations bancaires.

(d) Au projet de loi C-28, Loi concernant les sociétés d'assurance et les sociétés de secours mutuels.

L'honorable Gilles Loiselle, ministre d'État (Finances), fait une déclaration et répond aux questions.

A 17 h 46, le Comité se réunit à huis clos pour considérer un rapport au Sénat.

Il est proposé par l'honorable sénateur Jean-Marie Simard, que les projets de loi C-4, C-19, C-28 et C-34 soient rapportés au Sénat, sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le président du Comité, au nom du Comité, écrive à l'honorable Gilles Loiselle pour confirmer

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 12, 1991

(10)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 5:03 p.m., in Room 256 of the Centre Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barootes, Corbin, Grimard, Haidasz, Kelly, Kirby, Perrault, Poitras, Rossiter, Simard and Sylvain. (11)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Kelleher and F. MacDonald.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Also in attendance: From the Library of Parliament's Research Branch: Mr Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, and Ms Nathalie Pothier, Research Officer.

Appearing: The Honourable Gilles Loiselle, Minister of State (Finance).

Witnesses:

From the Department of Finance:

Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Tom Kane, Director, Financial Institutions Legislative Reform Task Force;

Mr. John Jason, Chief, Financial Institutions Legislative Reform Task Force.

Pursuant to its order of reference of December 12, 1991, the Committee resumed consideration of:

(a) Bill C-34, An Act to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters;

(b) Bill C-4, An Act to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters;

(c) Bill C-19, An Act respecting banks and banking;

(d) Bill C-28, An Act respecting insurance companies and fraternal benefit societies.

The Honourable Gilles Loiselle, Minister of State (Finance), made a statement and answered questions.

At 5:46 p.m., the Committee moved *in camera* to consider a report to the Senate.

It was moved by the Honourable Senator Jean-Marie Simard, That Bills C-4, C-19, C-28 and C-34 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

It was agreed that the Chairman would write to the Honourable Gilles Loiselle on the Committee's behalf to confirm that

l'engagement pris par ce dernier de soumettre, pour examen, au Comité sénatorial des banques et du commerce, les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation relative aux institutions financières canadiennes.

À 17 h 54, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

Mr. Loiselle made a commitment to submit to the Committee the draft regulations made under the new legislation on Canada's financial institutions.

At 5:54 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

FRIDAY, December 13, 1991

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-4, An Act to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 12, 1991, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

The Committee stated to the Minister of State for Finance its intention to study those draft regulations that are considered by the Committee to be particularly significant to the financial system, before these regulations take effect.

The Committee received a public commitment from the Minister that he would co-operate fully in this endeavour.

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-19, An Act respecting banks and banking, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 12, 1991, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

The Committee stated to the Minister of State for Finance its intention to study those draft regulations that are considered by the Committee to be particularly significant to the financial system, before these regulations take effect.

The Committee received a public commitment from the Minister that he would co-operate fully on this endeavour.

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-28, An Act respecting insurance companies and fraternal benefit societies, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 12, 1991, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

The Committee stated to the Minister of State for Finance its intention to study those draft regulations that are considered by the Committee to be particularly significant to the financial system, before these regulations take effect.

The Committee received a public commitment from the Minister that he would co-operate fully on this endeavour.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le VENDREDI 13 décembre 1991

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-4, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 12 décembre 1991, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le Comité a fait part au ministre d'État aux Finances de son intention d'étudier les projets de règlements que le Comité considère particulièrement importants pour le système financier, et ce, avant que cette réglementation n'entre en vigueur.

Le Comité a reçu publiquement l'appui du ministre et l'assurance de sa pleine coopération quant aux intentions du Comité à cet égard.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-19, Loi sur les banques et les opérations bancaires, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 12 décembre 1991, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le Comité a fait part au ministre d'État aux Finances de son intention d'étudier les projets de règlements que le Comité considère particulièrement importants pour le système financier, et ce, avant que cette réglementation n'entre en vigueur.

Le Comité a reçu publiquement l'appui du ministre et l'assurance de sa pleine coopération quant aux intentions du Comité à cet égard.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-28, Loi concernant les sociétés d'assurances et les sociétés de secours mutuels, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 12 décembre 1991, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le Comité a fait part au ministre d'État aux Finances de son intention d'étudier les projets de règlements que le Comité considère particulièrement importants pour le système financier, et ce, avant que cette réglementation n'entre en vigueur.

Le Comité a reçu publiquement l'appui du ministre et l'assurance de sa pleine coopération quant aux intentions du Comité à cet égard.

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-34, An Act to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 12, 1991, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

The Committee stated to the Minister of State for Finance its intention to study those draft regulations that are considered by the Committee to be particularly significant to the financial system, before these regulations take effect.

The Committee received a public commitment from the Minister that he would co-operate fully on this endeavour.

Respectfully submitted,

Le président

JEAN-MARIE POITRAS

Chairman

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-34, Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et comportant des mesures connexes corrélatives, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 12 décembre 1991, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le Comité a fait part au ministre d'État aux Finances de son intention d'étudier les projets de règlements que le Comité considère particulièrement importants pour le système financier, et ce, avant que cette réglementation n'entre en vigueur.

Le Comité a reçu publiquement l'appui du ministre et l'assurance de sa pleine coopération quant aux intentions du Comité à cet égard.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, le jeudi 12 décembre 1991

[Text]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été déferée l'étude de la teneur des projets de loi C-4, *Loi remaniant et modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt fédérales et comportant des mesures connexes et corrélatives*; C-19, *Loi sur les banques et les opérations bancaires*; C-28, *Loi concernant les sociétés d'assurances et les sociétés de secours mutuels*; et C-34, *Loi remaniant et modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit et comportant des mesures connexes et corrélatives*, se réunit aujourd'hui à 17 heures pour étudier ces projets de loi.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui en comité suite à la deuxième lecture des projets de loi C-4, C-19, C-28 et C-34, au Sénat cet après-midi.

Nous avons le plaisir et l'honneur d'avoir avec nous aujourd'hui le ministre, l'honorable Gilles Loiselle. Il est le ministre responsable de la plus profonde réforme législative des institutions financières jamais entreprise au Canada. Nous sommes très fiers de vous en rendre hommage.

Il s'agit là d'une réalisation significative au sujet de laquelle le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce peut, je crois, de bon droit affirmer y avoir joué un rôle significatif.

Les deux rapports effectués par le comité, celui de mai 1986, intitulé *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier* et celui de 1990 intitulé *Canada 1992: Vers un marché national des services financiers*, indiquent clairement l'influence du comité sur cette législation, entre autres dans les parties des rapports concernant la diversification des investissements entre les différents piliers, les opérations qui ne sont pas à distance et le rôle des directeurs concernant la direction de ces sociétés.

Le gouvernement a implanté un certain nombre d'amendements qui ont amélioré la législation qui se trouve devant nous. Certains de ces amendements étaient déjà présents dans le rapport de pré-étude que nous avons fait concernant la législation financière. En ce sens, nous pouvons affirmer y avoir contribué positivement.

Finalement, le comité a formulé dans son rapport de pré-étude le souhait de tenir des audiences au sujet des réglementations jugées particulièrement significatives, incluant celles qui pourraient être reliées à l'harmonisation fédérale-provinciale. Il y a de plus, demandé au ministre de faire rapport au Sénat à tous les deux ans, par le biais du comité des banques et du commerce, au sujet des développements relatifs aux politiques et aux réglementations résultant de la programmation de la législation.

Monsieur le ministre, nous vous souhaitons la bienvenue. Nous écoutons vos commentaires sur la législation qui se trouve devant nous. Nous attendons vos réponses aux diverses recommandations que nous avons formulées dans notre rapport

TÉMOIGNAGES

Ottawa, Thursday, December 12, 1991

[Traduction]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-4, *An Act to revise and amend the law governing federal trust and loan companies and to provide for related and consequential matters*; Bill C019, *An Act respecting banks and banking*; Bill C-28, *An Act respecting insurance companies and fraternal benefit societies*; and Bill C-34, *An Act to revise and amend the law governing cooperative credit associations and to provide for related and consequential matters*, met this day at 5:00 p.m. to give consideration to the subject-matter of these bills.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, we are meeting in committee today following second reading of Bills C-4, C-19, C-28 and C-34 in the Senate this afternoon.

We have the pleasure and the honour of having with us the Honourable Gilles Loiselle, the Minister responsible for the most far-reaching legislative reform of financial institutions ever undertaken in Canada. We congratulate you, sir.

This is a significant achievement, and the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce may justly, I think, claim to have made a useful contribution to it.

The two reports issued by the Committee— *Towards a More Competitive Environment* in May of 1986 and *Canada 1992— Toward a National Market in Financial Services in 1990*— contain clear evidence of the Committee's influence on this legislation: for instance, the parts of the reports that cover diversification of investments among the different pillars, non-arm's-length dealing, and the role of company directors in administration.

The government has made a number of amendments to the legislation before us, with beneficial results. Some of those amendments were suggested in our pre-study report on this financial legislation. In that sense we can claim to have made a positive contribution.

Lastly, the Committee expressed a wish in its pre-study report to hold hearings on regulations considered to be especially significant, including those related to federal-provincial harmonization. We also asked the Minister to report to the Senate every two years, via this Committee, on policy and regulatory developments resulting from the legislation.

Sir, we welcome you. We look forward to hearing your comments on the legislation before us and your comments on the various recommendations we made in our pre-study reports, in particular with respect to the idea of hearings on the regula-

[Text]

de pré-étude, en particulier en ce qui concerne les projets d'audience concernant les réglementations, le rapport biennal et sur le développement des institutions financières résultant de la législation.

Vous avez toute notre attention et si vous vouliez, également, nous présenter vos officiers, nous en serions très heureux.

L'honorable Gilles Loiselle (Président du Conseil du Trésor et ministre d'État (finances)): Monsieur le président, je vous remercie d'abord de m'avoir invité à comparaître devant vous.

Vous avez indiqué le travail accompli par vos collègues du Sénat. Je dois dire, au moment où nous nous apprêtons en tant que Parlement à adopter une réforme des plus importantes de l'histoire des institutions financières au Canada, que j'aimerais rendre hommage à tous ceux qui m'ont apporté leur concours.

Bien entendu, il y a dans l'ombre, depuis une dizaine d'années, tout un groupe de fonctionnaires qui travaillent à préparer cette réforme. Ils ont préparé, en temps et lieu, un *Livre vert*, un *Livre bleu*. Ils ont préparé des propositions; ils ont travaillé avec acharnement en liaison avec les institutions, si vous le voulez, pour nous amener des outils avec lesquels nous avons travaillé tant ici qu'à la Chambre.

Évidemment, il y a M. Nicholas Le Pan qui est avec moi et qui était avec mes prédécesseurs. Il est au coeur de cette réforme. Il est devenu quelqu'un d'extrêmement précieux qui sera là aussi pour répondre à vos questions, si vous le voulez.

Il y a aussi Tom Kane qui est avec moi ainsi que John Jason.

Monsieur le président, je ne sais pas si je peux faire quelques remarques préalables, peut-être?

Le président: C'est à votre choix, monsieur le ministre.

Honourable senators, I am pleased to speak to you on what I consider to be an important issue, the reform of the legislation governing Canada's financial institutions. This legislation marks a major work of reform that began some six years ago. The need for this reform is clear when one considers the major changes that have occurred in the financial services marketplace and the fact that some existing legislation has not been updated for 60 or 70 years.

J'aimerais, encore une fois, rendre hommage aux gens qui ont travaillé à ces projets de loi et je suis tout à fait reconnaissant de leur contribution.

As you have said, Mr. Chairman, the Senate committee has had a major role in shaping federal financial policy toward financial institutions, and the legislation that is now before the Senate bears witness to this influence. In addition to the 11 changes made to the legislation pursuant to recommendations in the Senate pre-study report, many of the recommendations of the committee's May 1986 report, "Towards a More Competitive Financial Environment", and its May 1990 report, "Canada 1992—Toward a National Market in Financial Services", have been reflected in the legislation.

[Traduction]

tions, biennial reporting and market-place developments resulting from the legislation.

We are all ears, and if you would be kind enough to introduce your officials we should be most happy.

The Honourable Gilles Loiselle, President of the Treasury Board and Minister of State (Finance): I want to begin, Mr. Chairman, by thanking you for inviting me to appear before you.

You mentioned the work accomplished by your fellow Senators. I must say, as Parliament prepares to pass into law a truly major reform of Canada's financial institutions, that I would like to pay tribute to all those who have given me their help.

Of course, back in the shadows there has for the past decade or so been a whole group of civil servants toiling to get the reform ready. They produced a Green Paper and a Blue Paper, they prepared positions, they worked doggedly, in liaison with the institutions, to bring us the tools we have used so extensively here and in the House.

This is Mr. Nicholas Le Pan, who is with me as he was with my predecessors. He is at the heart of this reform. He has become an invaluable asset, who will be happy to answer your questions if you wish.

Also with me are Mr. Tom Kane and Mr. John Jason.

Mr. Chairman, I don't know if I might be allowed to make a few preliminary remarks, perhaps?

The Chairman: That's up to you, sir.

Mesdames et Messieurs les sénateurs, je suis heureux de vous parler de ce qui, selon moi, est une question importante: la réforme de la législation régissant les institutions financières. Cette législation fait l'objet d'un remaniement majeur qui a été amorcé il y a quelque six ans. Le besoin de cette réforme est évident lorsqu'on considère les profonds changements qui sont survenus dans le marché des services financiers et le fait que certaines lois existantes n'ont pas été mises à jour depuis 60 à 70 ans.

Once again I would like to pay tribute to the people who have worked so hard on these Bills. I am profoundly grateful to them for their contribution.

Comme vous l'avez dit, Monsieur le président, le Comité sénatorial a joué un rôle important dans la conception des politiques financières fédérales visant les institutions financières; les textes législatifs que le Sénat étudie actuellement sont témoins de cette influence. Outre les onze changements apportés à la législation à la suite des recommandations contenues dans le rapport de pré-étude du Sénat, bon nombre des recommandations formulées dans le rapport du comité de 1986, *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier*, et dans celui de mai 1990, *Canada 1992: Vers un marché national des services financiers* ont été reflétées dans les textes législatifs.

[Text]

Regarding the ownership of financial institutions, the committee made several important recommendations which the government has adopted. The government in this legislation has put forward a pragmatic approach, by allowing both widely-held and closely-held forms of ownership structures to continue within a strengthened regulatory environment. In particular, Bill C-4 requires a company with equity of \$750 million or more to ensure that at least 35 per cent of the total voting rights of the company are attached to shares both widely held and belonging to classes listed for public trading on a recognized stock exchange. A similar requirement applies to Schedule II banks in Bill C-19 and to insurance companies in Bill C-28.

Since stand-alone trust companies tend to be small, the government has, for all practical purposes, followed the committee's recommendation. With respect to large trust companies, which tend to be part of conglomerates, the government requires a 35 per cent float, as the committee has recommended.

Pour ce qui est des banques, le comité recommandait que le gouvernement réitère l'interdiction d'y détenir un intérêt substantiel dans une catégorie d'actions et c'est ce que le projet de loi C-19 prévoit.

Le comité recommandait que toute institution financière puisse posséder une autre institution dans un autre secteur financier, sous réserve des règles relatives à la propriété qui s'appliquent aux banques. Les banques pourraient ainsi posséder des sociétés de fiducie et d'assurances, les sociétés de fiducie des sociétés d'assurances et des banques de l'annexe II, sous réserve de la règle de 10 pour cent après 10 ans. Les sociétés mutuelles d'assurances pourraient être propriétaires de sociétés de fiducie et de banques de l'annexe II. C'est essentiellement ce que permettent, comme vous l'avez demandé, les projets de loi soumis au Parlement.

The investment powers of trust and insurance companies have been expanded substantially, guided by the principles of a prudent portfolio. This is also in line with recommendations of the committee.

Les articles des projets de loi qui traitent des transactions avec apparentés sont conformes aux opinions exprimées par le comité dans le document *Canada 1992*. De façon générale, ces transactions sont interdites.

Enfin, le gouvernement a renforcé le rôle des administrateurs afin de s'assurer que les sociétés sont régies d'une manière conforme aux recommandations du comité.

Honourable senators, the legislative package that is before you represents a fair—and I must say a delicate—balance of many varying interests. Not everyone has received what they hoped for. But it is nevertheless a good legislative package. Passing this legislation will certainly be an important milestone in this long journey. But it will not be the end of the story. As you know, many specific matters have been left to the regulations. Indeed, your committee in its pre-study report

[Traduction]

En ce qui a trait à la propriété des institutions financières, le comité a formulé plusieurs recommandations importantes, que le gouvernement a adoptées. Dans ces documents législatifs, le gouvernement a mis de l'avant une approche pragmatique en permettant aux structures de participation à grand nombre d'actionnaires comme aux structures à peu d'actionnaires d'être maintenues dans un cadre réglementaire ferme. Plus particulièrement, en vertu du projet de loi C-4, une société possédant un capital d'au moins 750 millions de dollars doit veiller à ce qu'au moins 35 p. 100 du total des droits de vote de la société soient rattachés à des actions détenues par un grand nombre d'actionnaires et appartenant à des catégories d'actions cotées à une bourse reconnue. Une exigence semblable s'applique aux banques de l'annexe II, selon le projet de loi C-19, et aux compagnies d'assurance, selon le projet de loi C-28.

Étant donné que les sociétés de fiducie indépendantes ont tendance à être petites, le gouvernement a pratiquement suivi la recommandation du Comité. En ce qui concerne les grandes sociétés de fiducie, dont la plupart appartiennent à des conglomerats, le gouvernement exige un fonds de caisse de 35 p. 100, comme le Comité l'a recommandé.

With respect to banks, the Committee recommended that the government retain the ban on a significant interest in one class of shares, and that is what Bill C-19 does.

The Committee recommended that any financial institution be permitted to own an institution in another financial sector, subject to the ownership rules that apply to banks. Banks could thus own trust and insurance companies, trust companies could own insurance companies and Schedule II banks, subject to the "10 per cent after 10 years" rule. Mutual insurance companies could own trust companies and Schedule II banks. And this is essentially what the Bills now before Parliament make possible.

En conformité avec les principes que supposent la constitution d'un portefeuille prudent, les pouvoirs de placement des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance ont été considérablement élargis. Ces mesures découlent également des recommandations du Comité.

The Clauses on self-dealing in these bills reflect the opinions expressed by the Committee in its document entitled *Canada 1992*. In general such dealings are forbidden.

Finally, the government has strengthened the role of the administrators, to ensure that companies are run in a manner consistent with the Committee's recommendations.

Honorables sénateurs, les documents législatifs que vous avez sous les yeux représentent un juste—et je dois dire délicat—équilibre de nombreux intérêts divers. Tous les intéressés n'ont pas obtenu ce qu'ils souhaitaient. Mais ce n'en n'est pas moins un ensemble législatif satisfaisant. L'adoption de ces textes législatifs marquera certainement un jalon important dans notre long périple. Mais celui-ci ne s'arrêtera pas là. Comme vous le savez, bien des questions précises relèveront

[Text]

expressed a keen interest in playing a role in considering certain draft regulations, and I fully support this suggestion.

Your committee's report also recommends that the Department of Finance report in two years' time on developments affecting financing institutions. Again, I am in favour of such a report and I believe it would be a very useful step as we all move closer to the five-year review of the legislation that is built into the bills.

Before we get into a discussion of the specific recommendations in your committee's pre-study report, I want to note that, although we were able to accommodate most of your recommendations, there are a few key issues on which we felt we did not have sufficient time to come up with a well-thought-out response in legislative terms. For example, on the question of confidentiality of client information, I agree with the committee that further in-depth study of this matter is warranted.

In thinking about how to respond to your pre-study recommendations, I was conscious of the delicate balance of competing interests that this legislation represents. I did not want to risk upsetting that balance. I think the time has come to close this chapter of the story. I said earlier there will be further opportunities to influence the outcome: reviews of key draft regulations, the Department of Finance report in two years and the legislative review five years down the road.

Again, I wish to thank the Senate committee for its efforts to ensure that these proposals set out a framework for fair competition that will allow all institutions to have good opportunities for participation in a broad range of financial sector activities. The health of these financial institutions is key to the vitality and strength of our economy as well as our security as savers and investors. I appreciate the Senate's collaboration in adopting quickly the bills which comprise the financial institution reform legislation and their ongoing interest in this area in the future. Thank you.

Senator Kirby: Mr. Minister, before I ask you a couple of questions in relation to our report, I should point out I made the observation in the chamber today that it is interesting that three quarters of our proposed amendments were in fact adopted by the government. I think that speaks to the long track record that this committee has had with governments going back 30 years. I also point out that the committee report was unanimous, as has been every report of this committee in the last decade, with the one notable exception of the GST.

I wonder if I might ask a couple of questions about amendments that were not adopted. This is a case where I know why, but I would like to ask you a question about "where to from here?" I am referring to the issue of the Air Canada Public Participation Act and the Petro-Canada Public Participation

[Traduction]

des règlements. Effectivement, dans son rapport de pré-étude, votre comité s'est dit fortement intéressé à jouer un rôle dans l'étude des projets de certains règlements, et j'appuie entièrement cette suggestion.

Dans son rapport, votre comité recommande également que le ministère des Finances présente dans deux ans un compte rendu des événements touchant les institutions financières. Encore une fois, je suis favorable à ce genre de rapport, et je crois qu'il pourrait représenter une étape très utile à mesure que nous nous rapprocherons de l'examen quinquennal des lois qui est enchâssé dans le projet de loi.

Avant d'entamer la discussion sur les recommandations précises contenues dans le rapport de pré-étude de votre comité, je veux souligner que, même si nous avons été en mesure d'adopter la plupart de vos recommandations, il demeure quelques questions importantes nous ne disposons pas du temps nécessaire pour élaborer une réponse bien réfléchie au point de vue législatif. Par exemple, en ce qui concerne le caractère confidentiel des informations relatives aux clients, je partage l'avis du comité: une étude approfondie de ce sujet serait avisée.

Lorsque j'ai pensé à la façon de réagir aux recommandations contenues dans votre rapport de pré-étude, j'étais conscient de l'équilibre délicat d'intérêts divergents que cette législation représente. Je ne voulais pas compromettre cet équilibre. Je crois que le moment est venu de tourner la page sur cette question. J'ai dit plus tôt que nous aurions d'autres occasions d'influer sur les résultats: l'examen des projets de certains règlements principaux, le rapport que présentera le ministère des Finances dans deux ans ainsi que l'examen des textes législatifs dans cinq ans.

Encore une fois, j'aimerais remercier le comité sénatorial de s'être efforcé de veiller à ce que ces propositions établissent un cadre permettant une concurrence équitable de façon à ce que toutes les institutions aient de bonnes occasions de participer à un large éventail d'activités dans le secteur financier. La santé de ces institutions financières est essentielle à la vitalité et à la force de notre économie ainsi qu'à notre sécurité à titre d'épargnants et d'investisseurs. J'apprécie la collaboration du Sénat, qui a adopté rapidement les projets de loi visant la réforme des institutions financières, ainsi que son intérêt soutenu pour l'avenir de ce secteur. Merci.

Le sénateur Kirby: Monsieur le Ministre, avant de vous poser quelques questions ayant trait à notre rapport, j'aimerais souligner que j'ai fait la remarque en Chambre aujourd'hui qu'il est intéressant de voir que les trois quarts des amendements que nous avons proposés ont de fait été adoptés par le gouvernement. Je crois que cela témoigne de la réputation favorable dont notre comité jouit depuis 30 ans auprès du gouvernement. Je signale également que le rapport du comité contenait l'opinion unanime des membres, comme tous les rapports présentés par notre comité depuis dix ans, à l'exception du rapport sur la fameuse TPS.

J'aimerais poser quelques questions au sujet des amendements qui n'ont pas été adoptés. Cette fois-ci, je sais pourquoi l'amendement n'a pas été adopté; j'aimerais toutefois vous demander où nous nous dirigerons maintenant. Il s'agit de la Loi sur la participation publique d'Air Canada et de celle qui

[Text]

Act. You may recall our amendment 16. The issue basically is whether or not segregated funds of Canadians invested with U.S. insurance companies, because those funds are segregated and must be invested in Canada, could not be eligible for investment in Air Canada and Petro-Canada, which is now not allowed by the Air Canada and Petro-Canada acts. An amendment to deal with this situation was ruled out of order by the Speaker in the other place. This committee has an opinion from the Law Clerk of the Senate that had we tried to introduce such an amendment here it also would have been ruled out of order, for reasons I understand. Is the government favourable to such a proposal, recognizing that it would have to be done by the introduction of a one-clause or one-sentence act amending both the Air Canada Act and the Petro-Canada Act.

Mr. Loiselle: We have no difficulty with this proposal. As you have explained, you did put forward an amendment to this effect and it was ruled out of order. We now have to find a way to do it. I think that during your committees pre-study an interesting idea of a Senate bill was broached. Maybe this is something we should consider pursuing. I have referred this to my colleague, the Hon. John McDermid, and have asked him to consider it. So we will be looking for a way to give you satisfaction.

The Chairman: Perhaps if you prefer, it could well be two Senate bills. Perhaps that would be the easier way. We will leave it to you to let us know what you prefer.

Mr. Loiselle: As a policy we agree with the objectives sought here, and I have no problem with a Senate bill being put forward.

Senator Kirby: The second issue relates to the question of whether or not the large banks should have to continue having two auditors. As you know an amendment to that effect was introduced in the committee in the other place and ultimately turned down. The view of this committee was that given the concern that Canadians have about financial stability or security of major financial institutions, eliminating the requirement to have two auditors might be perceived by depositors as introducing some additional element of risk in those financial institutions. Given the fact that the institutions themselves implied to us there was no significant increased cost associated with the two auditors because they essentially split the task, I wonder if you would care to comment on why that amendment was not supported by the government and not passed in the other place.

Mr. Loiselle: I think the House of Commons Finance Committee did propose an amendment on its own initiative to amend the need for two auditors. We do not have a problem with one auditor. We checked with OSFI and CDIC and felt we did not need to overrule this particular decision of the Commons Finance Committee, and we also have the Estey

[Traduction]

touche Petro-Canada. Vous vous rappelez l'amendement 16. La question revient essentiellement à déterminer si oui ou non les fonds réservés de Canadiens, qui ont été investis dans des compagnies d'assurance américaines, étant donné que ces fonds sont réservés et doivent être investis au Canada, s'ils ne pourraient pas être investis dans les sociétés Air Canada et Petro-Canada, ce que les lois régissant Air Canada et Petro-Canada ne permettent pas. Un amendement visant à régler cette situation a été rejeté par le président de la Chambre des communes. Notre comité a été avisé par le légiste du Sénat que si nous avions tenté de faire adopter ce genre d'amendement ici, il aurait aussi été rejeté comme enfreignant le Règlement, pour des raisons que je comprends. Le gouvernement est-il favorable à ce genre de proposition, reconnaissant qu'il faudrait à cette fin adopter une loi à disposition ou à phrase unique modifiant la Loi constituant Air Canada et la Loi sur la Société Petro-Canada?

M. Loiselle: Cette proposition ne nous pose aucun problème. Comme vous l'avez expliqué, vous avez effectivement présenté un amendement à ce sujet, et on l'a rejeté. Nous devons maintenant trouver une façon de le faire. Je crois qu'une idée intéressante ayant trait à un projet de loi du Sénat est ressortie de la pré-étude de votre comité. Nous devrions peut-être approfondir cette idée. Je l'ai soumise à mon collègue, M. John McDermid, et je lui ai demandé de l'étudier. Nous allons donc chercher une façon d'accéder à vos demandes.

Le président: Si vous préférez, on pourrait en faire deux projets de loi du Sénat. Ce serait peut-être la manière la plus facile. Il n'en tiendra qu'à vous de nous dire ce que vous préférez.

M. Loiselle: Les objectifs qu'on cherche à atteindre ici sont conformes à notre politique; la présentation d'un projet de loi du Sénat ne me pose aucun problème.

Le sénateur Kirby: Le deuxième point a trait à la question suivante: les grandes banques devraient-elles oui ou non continuer d'avoir deux vérificateurs? Comme vous le savez, un amendement à ce sujet a été présenté au comité des communes pour être finalement rejeté. Du point de vue de notre comité, étant donné la préoccupation que la stabilité ou la sécurité financière des grandes institutions financières suscite chez les Canadiens, l'élimination de l'exigence selon laquelle elles doivent être dotées de deux vérificateurs pourrait être perçue par les clients comme l'ajout d'un certain élément de risque dans ces institutions financières. Comme les institutions elles-mêmes nous ont laissé entendre qu'aucune hausse importante des coûts était reliée à l'emploi de deux vérificateurs du fait qu'ils se partagent essentiellement la tâche, je me demande si vous auriez quelques commentaires à formuler concernant la raison pour laquelle cet amendement n'a pas été appuyé par le gouvernement et n'a pas été adopté par la Chambre des communes?

M. Loiselle: Je crois que le Comité des finances de la Chambre des communes a effectivement proposé un amendement de son propre chef, afin de modifier l'exigence des deux vérificateurs. Nous ne nous opposons nullement à l'emploi d'un seul vérificateur. Nous avons vérifié auprès du BSIF et de la SADC et jugé que nous n'avions pas besoin de renverser cette décision

[Text]

report which indicates they could not see any reason why, although it would appear to be a better situation, it would actually be needed. Therefore we felt that we could live with it, and we decided not to try to overturn the House of Commons subcommittee decision.

Senator Kirby: So, as I interpret it, the government did not take a position on it but left it to the committee.

Mr. Loiselle: The Commons Finance Committee looked at this, debated it, and we did not feel strongly enough to overturn the decision.

Senator Kirby: A third issue dealt with the so-called desire for documents from financial institutions to be couched in a language we call "plain language", a language that the average citizen can understand, which is a different kind of language than financial institution documents are normally written in. As I understand it, there was some concern in the other place and by the government that it would be difficult to decide how you actually phrase such an amendment. I simply point out that there is such an amendment existing in Alberta which passed the legislation some time ago. It has not been proclaimed but is due to be proclaimed in 1992. What is your reaction to the principle or the concept behind the plain language amendment. Do you see the possibility of such an amendment coming sometime in the near future, particularly in light of the fact that some of the provinces are moving in that direction?

Mr. Loiselle: I would say we are quite prepared to look at that matter. Even though the objective is very noble, and I think institutions are moving in that direction and, as you say, some provinces, we felt that to legislate, to impose plain language would be problematic because it would be difficult to define in a precise way. This is something we are prepared to look at. It did not seem to be a matter of urgency. We are prepared to look at it. We feel, of course, that ideally people should talk in language that is understood. We feel institutions are moving in that direction. We will continue to look at it but to legislate at first appeared to us to be overdoing it.

Senator Kirby: In his opening comments the minister accepted our first recommendation in the report which dealt with this committee holding hearings on the major draft regulations, obviously not all the detailed draft regulations under these four bills but the major draft regulations before they are actually proclaimed. I would like to make sure that I understood that correctly. If I did, I assume that means we are looking at sort of a February timetable for such hearings.

As I understand it, you intend to proclaim the regulations by March 31. Is that correct?

Mr. Loiselle: Well, I think I would welcome the comments of the committee considering some of the key regulations. I

[Traduction]

particulière du comité des finances des Communes; en outre, nous avons aussi le rapport Estey, indiquant qu'il n'y a aucune raison pour laquelle ce serait vraiment nécessaire—même s'il semble que la situation s'en trouverait améliorée. Nous avons donc jugé que nous pouvions nous y faire pour décider de ne pas renverser la décision du sous-comité de la Chambre des communes.

Le sénateur Kirby: Donc, d'après ce que je comprends, le gouvernement ne s'est pas prononcé sur cette question, mais s'en est remis au comité.

M. Loiselle: Cette question a fait l'objet d'une étude et d'un débat par le comité des finances des Communes, et nous n'étions pas assez convaincus pour renverser la décision.

Le sénateur Kirby: Un troisième point avait trait au pré-tendu désir que les documents émanant d'institutions financières soient formulés dans un langage «simple», un langage que le citoyen ordinaire peut comprendre, c'est-à-dire un langage différent de celui qu'on trouve normalement dans les documents provenant des institutions financières. Si je comprends bien, certains se sont dit préoccupés, à la Chambre et au gouvernement, du fait qu'il serait difficile de décider comment formuler ce genre d'amendement. Je me permets simplement de signaler qu'un amendement de ce genre existe en Alberta, où la loi a été adoptée il y a quelque temps. Elle n'a pas été proclamée, mais devrait l'être en 1992. Que pensez-vous du principe ou du concept qui sous-tend l'amendement concernant le langage simple? Croyez-vous que ce genre d'amendement puisse être adopté d'ici peu, particulièrement à la lumière du fait que certaines provinces se dirigent dans cette voie?

M. Loiselle: Je dirais que nous sommes très disposés à étudier cette question. Nous étions d'avis que bien que l'objectif soit très noble, et je crois que les institutions et, comme vous le dites, certaines provinces, s'engagent dans cette voie, nous jugeons que l'idée de légiférer en vue d'imposer un langage simple poserait des problèmes, parce que cela serait difficile à définir clairement. Nous sommes prêts à examiner cette question. Elle ne nous semblait pas urgente. Nous sommes prêts à l'étudier. Nous pensons, bien sûr, que les gens devraient idéalement utiliser un langage compréhensible. Nous estimons que les institutions progressent dans ce sens. Nous allons continuer d'étudier la question, mais le fait de légiférer nous a d'abord semblé exagéré.

Le sénateur Kirby: Au cours de ses déclarations liminaires, le Ministre a accepté la première recommandation contenue dans notre rapport, qui portait sur la tenue, par notre comité, d'audiences sur les projets des principaux règlements, évidemment pas sur la version préliminaire de tous les règlements détaillés prévus pour ces quatre projets de loi, mais bien sur celle des principaux règlements avant qu'ils ne soient proclamés. J'aimerais m'assurer d'avoir bien compris ce point. Si c'est le cas, je suppose que cela signifie que ces audiences pourraient se tenir aux alentours de février.

D'après ce que je comprends, vous avez l'intention de proclamer les règlements d'ici le 31 mars. Est-ce exact?

M. Loiselle: Eh bien, je crois que j'aimerais entendre les commentaires des membres du comité au sujet de certains

[Text]

think that one would think of demutualization, joint venture investments—

Senator Kirby: Before they were put into effect, of course.

Mr. Loiselle: Yes, of course. I would have no problem with having the Senate committee help us define these regulations. As far as timing is concerned—

The Chairman: Can we assume they will not be ready before March 31? If we work on it in February and March, would that be a time frame that suits you?

Mr. Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: If I may, Mr. Chairman. Senator, perhaps we could work out a timetable that would fit. For example, in the case of demutualization, we put out a fairly extensive piece of paper which was essentially in the form of drafting instructions, if you will, as to what would be in the regulations. In some of these other areas, there are draft regulations already published, and there are already briefs from various industry groups that could probably be provided to this committee relatively rapidly without the need for the industry groups involved to go back and rethink everything again. We are trying generally to move towards a March 31 date, or thereabouts, although we are asking industry groups if there are any business reasons why March 31 would cause them difficulties and why it should be moved a little bit. However, we are trying to get this done as much as possible this spring.

Mr. Loiselle: We would like to have all the regulations ready for mid-March.

Senator Kirby: I would assume there is some element of deadline. Just in response to Mr. Le Pan's comment, Mr. Chairman, I would say that certainly on behalf of our side we would be prepared to cooperate on a timetable issue vis-à-vis the government, partly because it is important to you in timetable terms and partly because one of the values of this committee has been commenting on issues in draft form before they are locked in.

I wonder, Mr. Chairman, just in closing, if I might make a comment to the minister. As he knows, I have been specifically critical for a long time about the federal government having given up *de facto* jurisdiction over financial institutions because our process took so long relative to specifically Quebec and Ontario. On the package as a whole, in my old professorial hat, Mr. Minister, I think I gave you a grade of 75 but I point out I almost never gave grades over 80. It struck me as a fairly good grade. From the point of view of the federal government, while I do not think this necessarily restores our leadership, at least it gets us back into a ball game which for some period of time has been *de facto* in the hands of the provinces. I think that the timeliness in finally getting these bills through is a good thing. Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

règlements principaux. Je pense qu'on pourrait parler de la «démutualisation», des placements en cœntreprise...

Le sénateur Kirby: Avant l'entrée en vigueur, bien sûr.

M. Loiselle: Oui, bien entendu. Je n'aurais aucune objection à ce que le comité sénatorial nous aide à définir ces règlements. Pour ce qui est du calendrier...

Le président: Pouvons-nous supposer qu'ils ne seront pas prêts avant le 31 mars? Si nous y travaillons durant les mois de février et mars, ce calendrier vous conviendrait-il?

M. Le Pan, sous-ministre adjoint, Politique du secteur financier, ministère des Finances: Si vous me le permettez, Monsieur le président, Monsieur le sénateur, nous pourrions peut-être établir un calendrier qui conviendrait. Par exemple, en ce qui concerne la «démutualisation», nous avons produit un document assez exhaustif qui représentait essentiellement des instructions de rédaction, si vous voulez, quant à ce qui serait compris dans les règlements. Des projets de règlement ont déjà été publiés concernant certains autres secteurs, et divers groupes industriels ont déjà préparé les documents d'information, qui pourraient probablement être fournis assez rapidement à votre comité, sans que les groupes industriels concernés n'aient besoin de tout repenser. De façon générale, nous visons les alentours du 31 mars, bien que nous demandions aux groupes industriels si une raison quelconque liée aux affaires pourrait leur occasionner des problèmes quant à la date limite du 31 mars et si l'échéance ne devrait pas être reportée un peu. Quoi qu'il en soit, nous ferons tout notre possible pour que le travail soit terminé le printemps prochain.

M. Loiselle: Nous aimerions que tous les règlements soient prêts d'ici la mi-mars.

Le sénateur Kirby: Je suppose qu'il existe une date limite quelconque. Simplement pour répondre à la remarque de M. Le Pan, Monsieur le président, j'aimerais dire au nom de notre comité, que nous serions sûrement prêts à coopérer avec le gouvernement pour ce qui est du calendrier, en partie parce que la question du calendrier a de l'importance pour vous et en partie parce qu'un des avantages de notre comité est qu'il a fait des commentaires sur la version préliminaire des questions avant qu'elles ne deviennent des lois.

En conclusion, Monsieur le président, j'aimerais, si vous me le permettez, simplement adresser une remarque au ministre. Comme il n'est pas sans le savoir, depuis longtemps, je dénonce particulièrement le fait que le gouvernement fédéral ait abandonné sa compétence *de facto* à l'égard des institutions financières, étant donné que notre processus était si lent par rapport au Québec et à l'Ontario, en particulier. Quant aux documents législatifs dans leur ensemble, pour reprendre mes vieilles habitudes de professeur, je pense, Monsieur le ministre, que je vous ai accordé une note de 75; je dois cependant préciser que je n'ai presque jamais accordé de notes supérieures à 80. Cela m'a semblé une assez bonne note. Du point de vue du gouvernement fédéral, même si je ne crois pas que ces textes législatifs rétablissent nécessairement notre autorité, elle nous redonne au moins une partie du pouvoir, qui, depuis quelque temps, appartient de fait aux provinces. Je crois que l'adoption

[Text]

The Chairman: We have recorded your words.

Senator Haidasz: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, I am new on this committee, but I do know that my colleagues in the past two years or so have worked long and hard to study the government's proposal to revamp the so-called four pillars of the financial empire of Canada, and that this harmonization, if you will, is to take place very soon.

I come from a working man's area in Toronto. People are complaining to me that the rich are getting richer and the poor are getting poorer, and that the service charges are getting greater and greater when they go to their banks or trust companies. They ask me whether the banks will be making greater profits in view of this reform of our financial institutions. From what I can gather, the banks are going to become stronger, as well as the trust companies and insurance companies, so they are going to make greater profits. Do you agree with that assessment, Mr. Minister?

Mr. Loiselle: Not necessarily. I think that all institutions will find some profit in these new rules and this new legislation, but I think everybody stands to benefit. The one that benefits the most is the Canadian consumer, because he will have a much wider choice whenever he needs to have access to services from financial institutions. This in itself is the greatest guarantee that the consumer will get the lowest cost service because he can now shop around and get services from many other institutions.

The fact that the banks will be entitled to own insurance companies will not, in my view, change the world. Some of them may decide to enter the insurance industry through ownership of a company, but what they would like to have is a network of insurance. That is not allowed for reasons that I am sure have been explained and that you know as well as I do.

I think all our institutions stand to gain, but the major benefit will be to the consumer as far as cost of service. It is a fact that through former Bill C-9 we tried to deal with that, and included in the present bill is the fact that they have to make it publicly known so that people who use the services can compare easily one institution to another. It creates the market pressure that is needed.

We need, in any case, strong financial institutions. The worst thing would be to have weak financial institutions. We have seen that in the States. I take your concern. I do not want companies to grow so big that they swallow everybody else. I think that our legislation does not allow that. It allows some movement, but on the whole I would tend to believe that the biggest winner is the Canadian citizen because he will have access to a wider range of services from a wider range of providers of services. More competition, I think, is helpful.

[Traduction]

de ces projets de loi tombe à point et que c'est une bonne chose. Merci, monsieur le président.

Le président: Nous avons consigné vos commentaires.

Le sénateur Haidasz: Merci, Monsieur le président. Monsieur le ministre, je siège depuis peu au comité; toutefois, je sais que depuis environ deux ans mes collègues travaillent sans relâche à l'étude de la proposition du gouvernement visant le réaménagement de ce qu'on appelle les quatre piliers de l'économie canadienne; je sais aussi que cette harmonisation, si on peut l'appeler ainsi, doit se réaliser très bientôt.

Je viens d'un secteur ouvrier de Toronto. Les gens viennent me voir pour se plaindre que les riches s'enrichissent et que les pauvres s'appauvrissent. Ils déplorent aussi la hausse incessante des frais d'administration lorsqu'ils se rendent à la banque ou dans une société de fiducie. Ils me demandent si les banques réaliseront de meilleurs profits à la suite de la réforme. D'après ce que je peux comprendre, les banques de même que les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance deviendront plus fortes; donc, leurs profits s'accroîtront. Êtes-vous d'accord avec cette évaluation, Monsieur le ministre?

M. Loiselle: Pas nécessairement. Je pense que toutes les institutions retireront un certain profit de ces nouvelles règles et de cette nouvelle législation, mais je crois que chacun pourrait en profiter. C'est le consommateur canadien qui en tirera le meilleur parti, étant donné qu'un choix beaucoup plus vaste s'offrira à lui lorsqu'il aura besoin des services offerts par les institutions financières. Cela en soi est la meilleure garantie que le consommateur obtiendra un service au prix le plus possible, puisqu'il peut maintenant magasiner et obtenir les mêmes services dans bien d'autres institutions.

À mon avis, le fait que les banques soient autorisées à être propriétaires de compagnies d'assurance ne changera pas le monde. Certaines d'entre elles pourront décider de pénétrer dans l'industrie des assurances en devenant propriétaires d'une compagnie, cependant, c'est un réseau d'assurances qu'elles aimeraient avoir. Cela ne leur est pas permis pour des raisons qui, j'en suis certain, vous ont été expliquées et que vous connaissez aussi bien que moi.

Je crois que toutes nos institutions seront susceptibles d'être avantagées; toutefois, c'est le consommateur qui retirera les avantages les plus importants au chapitre du coût des services. C'est un fait qu'à l'aide de l'ancien projet de loi C-9, nous avons tenté d'aborder cette question; dans le présent projet de loi, on tient compte du fait que les institutions devraient en aviser la population, de façon à ce que les utilisateurs des services puissent comparer facilement les institutions entre elles. Cette situation crée les pressions nécessaires sur le marché.

De toute façon, nous avons besoin d'institutions financières solides. Le pire serait d'avoir des institutions financières faibles. Nous avons vu ce qui est arrivé aux États-Unis. Je tiens compte de votre inquiétude. Je ne veux pas que les entreprises grossissent au point d'avaler toutes les autres. Je crois que nos textes législatifs ne permettent pas cela. Ils permettent certains mouvements, mais en général, je serais porté à croire que c'est le citoyen canadien qui a le plus à gagner, car il aura accès à un éventail plus large de services offerts par une plus grande

[Text]

Senator Haidasz: Well, that remains to be seen. It is for the future to tell us that.

You agree with me, I guess, that the service charges for the consumer have increased over the past five years since you started thinking about this reform of our Canadian financial institutions. It is very difficult for me to convince people that they are getting a better deal, especially when they read in the newspapers last week that Canadian banks have just made greater profits than ever before since they were founded. For example, last week in the *Toronto Star*, I read that the Canadian Imperial Bank of Commerce recorded the highest profits in its 124-year history, and that the Royal Bank of Canada recorded a profit of \$983 million, almost \$1 billion dollars for the fiscal year ending October 31, 1991.

A book written by a former representative of the banking industry in Ottawa, entitled *Different Drummers: Banking and Politics in Canada*, was reviewed by Mr. Henry Jackman, now His Excellency, the Lieutenant Governor of Ontario. He reviewed the book in an issue of *Canadian Business*, which has Conrad Black's picture on it. You have probably read it already. It is the issue of November, 1991, and Mr. Jackman was still Chairman of National Trustco when he reviewed the book.

He states, "In the past, banks used to print their own money and hire and fire Ministers of Finance." They are even more powerful now with this new legislation. We know what they did with certain stock companies. They bought them out. They gobbled them up, so huge was their appetite and so great was their power.

I think Mr. Jackman is right when he says that the banks are getting more powerful with this legislation, and that they will make greater profits. I am concerned about the consumers, Mr. Minister. I think that in the future they will have to pay even more for banking services.

Mr. Minister, you and the government started this reform of our financial institutions in difficult circumstances. We are still in a depression which will continue into the new year with more than 10.4 per cent unemployment. Almost two million people are out of work. How are we to meet our constituents this Christmas and try to tell them what you are trying to tell us, that things will be just great for them when the banks—now with record profits—will become bigger and stronger? What am I supposed to do, Mr. Minister?

Mr. Loiselle: You are entitled to your opinion.

Senator Haidasz: It is not my opinion. It is the opinion of the Chairman of National Trustco, who is now the Lieutenant Governor of Ontario.

Mr. Loiselle: He is no longer the Chairman of National Trustco. He has resigned his position.

[Traduction]

diversité de fournisseurs. À mon avis, une concurrence accrue est une chose utile.

Le sénateur Haidasz: Eh bien, cela reste à voir. L'avenir nous le dira.

Je suppose que vous convenez avec moi que les frais d'administration imposés aux consommateurs ont augmenté au cours des cinq dernières années, lorsque vous avez commencé à penser à remanier les institutions financières canadiennes. J'ai beaucoup de difficulté à convaincre les gens que cette réforme les avantagera, surtout lorsqu'ils lisent dans les journaux, comme on l'a vu la semaine dernière, que les banques canadiennes ont réalisé les meilleurs profits de leur histoire. Par exemple, je lisais la semaine dernière dans le *Toronto Star* que la Banque canadienne impériale de commerce avait réalisé ses meilleurs profits depuis ses 124 années d'existence et que les profits de la Banque royale du Canada s'étaient élevés à 983 millions de dollars, soit presque 1 milliard de dollars, pour l'exercice financier qui a pris fin le 31 octobre 1991.

Un ancien représentant de l'industrie bancaire à Ottawa a écrit un livre intitulé *Different Drummers: Banking and Politics in Canada*. Son Excellence, M. Henry Jackman, maintenant lieutenant gouverneur, a fait une critique de ce livre. Sa critique a été publiée dans la revue *Canadian Business* où on trouve une photo de Conrad Black en première page. Vous l'avez probablement déjà lu. Il s'agit du numéro de novembre 1991. M. Jackman était toujours président de *National Trustco* lorsqu'il a fait la critique du livre.

Il affirme: «Dans le passé, les banques imprimaient leur propre argent et embauchaient et congédiaient les ministres des Finances.» La nouvelle loi les rend maintenant encore plus puissantes. Nous savons ce qu'elles ont fait à certaines sociétés de capital-actions. Elles les ont achetées. Elles les ont avalées, tellement elles étaient affamées et puissantes.

Je crois que M. Jackman a raison lorsqu'il affirme que le projet de loi accroît le pouvoir des banques et qu'il leur permettra de réaliser des profits plus importants. Ce sont les consommateurs qui m'inquiètent, Monsieur le ministre, je crois qu'à l'avenir ils devront payer encore plus cher les services offerts par les banques.

Monsieur le ministre, vous et le gouvernement avez amorcé ce remaniement de nos établissements financiers dans des circonstances difficiles. La récession sévit toujours, et elle se poursuivra l'année prochaine, lorsque le taux de chômage excèdera 10,4 p. 100. Quelque deux millions de personnes sont sans emploi. Comment pourrions-nous aller dire à nos contribuables, à Noël, ce que vous essayez de nous dire à nous: que tout ira pour le mieux alors que les banques, dont les profits atteignent maintenant des chiffres records, deviendront plus grosses et plus puissantes? Que suis-je censé faire, Monsieur le ministre?

M. Loiselle: Vous avez droit à votre opinion.

Le sénateur Haidasz: Ce n'est pas mon opinion. C'est l'opinion du président de la Compagnie Trust National, qui est maintenant lieutenant gouverneur de l'Ontario.

M. Loiselle: Il n'est plus président de la Compagnie Trust National. Il a démissionné de ce poste.

[Text]

That being said, the Hon. Mr. Jackman is entitled to his opinion also. I do not see how breaking down barriers and, for example, allowing trust companies to enter into the banking sector, and allowing insurance companies and others to enter into areas which were not available to them before, will increase their power. This will provide more competition to the bankers.

You say that the banks make and break ministers. That is your view.

Senator Haidasz: That is the view of Mr. Jackman, who at the time was the CEO of National Trustco.

Mr. Loiselle: I respect his view, if that is his view, but I do not share it. If the banks were that powerful, you should ask them why they did not get one or two things for which they asked. They asked for provisions which would allow them to lease cars and to network insurance. They were two fundamental requests which they put to us, and our answer was no in each case. They may make and break ministers, but they have not made or broken me.

That being said, I am not against profits for banks. This year some of them have had very good profits. I applaud that. They are entitled to it. Some banks did not fare that well. There are many reasons for that. One should look beyond service charges. There could have been a better performance in foreign loans, which is good for banks because they were very heavily exposed. They are now in a better position to profit from a lot of other foreign opportunities.

Basically, I think this is a very complex issue. The overall increase in 1991 is 4 per cent more than last year. So it is not that much. I am glad to see that at least one sector of the industry is doing well. Compared with what is happening in the States, where it is a total disaster, we should be proud. Yet, that does not mean they should be allowed to do anything. What this legislation does very precisely is to break open the barriers, allowing everyone to compete with each other, to a large extent.

Senator Haidasz: I hope you are right, Mr. Minister. I hope your predictions will come true. I wish you success.

The Chairman: Thank you.

Senator Haidasz: But, as I say, I am very concerned. I know you cannot guarantee that service charges will not go up in the future. I hope that you keep a close eye on this situation.

Senator Sylvain: Mr. Minister, you mentioned in your opening remarks and later in replies to questions from senators that the networking of insurance by banks was to be prohibited. I understand that is the view you have taken and expounded for quite some time. The possibility of a bank having in-house brokers to sell insurance within their bank system is not going to be permitted.

[Traduction]

Cela dit, M. Jackman a également droit à son opinion. Je ne vois pas comment le fait d'éliminer les obstacles et, par exemple, de permettre à des sociétés de fiducie de pénétrer dans le secteur des banques et aux compagnies d'assurance et autres de pénétrer des domaines qui ne leur étaient pas accessibles auparavant pourra accroître leur pouvoir. Cela grossira la concurrence que les banquiers doivent affronter.

Vous dites que les ministres sont à la merci des banques. C'est votre opinion.

Le sénateur Haidasz: C'est l'opinion de M. Jackman, qui était à l'époque président-directeur général de la Compagnie Trust National.

M. Loiselle: Je respecte ce point de vue, si c'est le sien; toutefois, je ne le partage pas. Si les banques sont aussi puissantes, vous devriez leur demander pourquoi elles n'ont pas obtenu une ou deux choses qu'elles ont demandées. Elles ont demandé que l'on prévoie des dispositions leur permettant de louer des voitures et d'établir des réseaux d'assurance. Ce sont deux demandes fondamentales qu'elles nous ont présentées; chaque fois, notre réponse a été négative. Elles disposent des ministres à leur gré, mais elles n'ont eu aucune influence sur moi.

Cela dit, je ne suis pas contre le fait que les banques réalisent des profits. Cette année, certaines d'entre elles ont réalisé de très bons profits. J'en suis heureux. Elles y ont droit. Certaines banques n'ont pas eu la même chance. De nombreuses raisons expliquent cette situation. On devrait regarder plus loin que les frais d'administration. Peut-être les prêts à l'étranger ont-ils donné un meilleur rendement, ce qui est avantageux pour les banques puisqu'elles étaient très actives dans ce secteur. Elles sont maintenant mieux placées pour profiter de bien d'autres possibilités à l'étranger.

Essentiellement, je pense que cette question est très complexe. La hausse globale pour 1991 s'élève à 4 p. 100 de plus que l'an dernier. Ce n'est donc pas si élevé que cela. Je suis heureux de voir qu'au moins un secteur de l'industrie se porte bien. Si nous nous comparons aux États-Unis, où la situation est tout à fait catastrophique, nous devrions être fiers. Cependant, cela ne signifie pas qu'on devrait leur permettre de faire n'importe quoi. Ce que ce projet de loi permettrait précisément est d'éliminer les obstacles, fournissant l'occasion, dans une large mesure, à tous de se faire concurrence entre eux.

Le sénateur Haidasz: J'espère que vous avez raison, Monsieur le ministre. J'espère que vos prévisions se réaliseront. Je vous souhaite de réussir.

Le président: Merci.

Le sénateur Haidasz: Toutefois, comme je l'ai dit, je suis très inquiet; et je sais que vous ne pouvez garantir que les frais d'administration ne seront pas haussés à l'avenir. J'espère que vous surveillez cette situation de près.

Le sénateur Sylvain: Monsieur le ministre, vous avez mentionné, dans votre déclaration liminaire et par la suite lorsque vous avez répondu aux questions de certains sénateurs, qu'il fallait interdire aux banques d'établir des réseaux d'assurance. Je constate qu'il s'agit du point de vue que vous avez adopté et étayé depuis pas mal de temps. On ne fournira pas aux ban-

[Text]

I speak now as an insurance broker and one who knows a little bit about how these things work. One aspect of this is related to client information. If there were an insurance broker in a bank, he would have access to the files of the bank in order to be able to sell insurance. That is prohibited. If the bank owns an insurance company, unless the record, the client files and their privacy, is prohibited from being transferred to the insurance company, in effect the bank is networking insurance.

We made strong recommendations that some method of respecting the privacy of client files be brought out so that it would really put up the proverbial Chinese wall and the bank's information could not be used in any way. I think our recommendation was that it would apply between all the four pillars.

Could you tell us, please, how this will work so that there will be no transfer of this information from banks to insurance companies that they might own.

Mr. Loiselle: Yes. I think this is what we have done through regulation. This is a very complex issue because there is some movement of information, which is totally acceptable and even necessary. We decided that by moving too quickly and in a harsh way without being sure that we were preventing what we wanted to prevent and not preventing what should not be prevented, that we study the situation and come at it through regulations. Again, this is something that this committee will have an opportunity to intervene and contribute to.

Institutions themselves have very strict rules as far as movement of personal information and so on is concerned. We feel that by not allowing banks to proceed directly with networking but rather through an insurance company, and the rules being what they are, they cannot send out selected types of information that could help them target customers. This covers the worries that you are now expressing.

We are convinced that we can prevent this movement of information, something which is not desirable. It has to be both ways. Insurance companies which have deposits and so on will have to abide by the same rules. This is why we will need to work on it a little more before we put it down as a general rule, one which appears generous but which prevents a company from running itself properly by sending out letters or administration information which is necessary to move about. We will refine this area and come forward with regulations. You will have an opportunity to test it and examine the walls that will be built to prevent what you have brought up.

The Chairman: Senator Barootes.

Senator Barootes: Mr. Chairman, I listened with interest to what my friend Dr. Haidasz had to say. You may not have this

[Traduction]

ques la possibilité de se doter de courtiers internes pour la vente d'assurances au sein de leur réseau bancaire.

Je parle maintenant en tant que courtier d'assurance qui connaît un peu la façon dont ces choses fonctionnent. Un des aspects de cette question a trait à l'information des clients. Si un courtier d'assurance était employé dans une banque, il aurait accès aux dossiers de la banque de façon à pouvoir vendre de l'assurance. Cette pratique est défendue. Si la banque est propriétaire d'une compagnie d'assurance, à moins qu'il soit défendu de transférer les dossiers confidentiels relatifs aux clients dans la compagnie d'assurance, la banque fait alors effectivement le marché de l'assurance.

Nous avons fortement recommandé la mise au point d'une méthode quelconque visant à respecter la nature confidentielle des dossiers relatifs aux clients de façon à pouvoir ériger une sorte de muraille de Chine qui empêcherait toute forme d'utilisation des renseignements détenus par les banques. Je crois que nous avons recommandé d'ériger cette muraille entre les quatre piliers.

Pourriez-vous, s'il-vous-plaît, nous dire comment on s'y prendra pour empêcher les banques de transférer tous renseignements qu'elles pourraient détenir aux compagnies d'assurance?

M. Loiselle: Oui. Je crois que nous y sommes parvenus à l'aide de la réglementation. Il s'agit d'une question très complexe puisqu'il y a un certain mouvement de l'information qui est tout à fait acceptable et même essentiel. Nous avons décidé qu'en procédant trop rapidement et de façon impulsive, sans être sûr d'empêcher ce que nous voulons empêcher et de ne pas empêcher ce qui ne devrait pas l'être, il était préférable d'étudier la situation et de l'aborder par l'entremise de règlements. Encore une fois, notre comité aura l'occasion d'intervenir et de contribuer à ce sujet.

Les établissements eux-mêmes disposent de règles très strictes en ce qui concerne le déplacement des renseignements personnels, etc. Nous jugeons que si nous ne permettons pas aux banques de procéder directement par des réseaux mais plutôt par une compagnie d'assurance, les règles étant ce qu'elles sont, elles ne peuvent pas envoyer certains types d'information qui pourraient les aider à cibler des clients. Cela touche les préoccupations que vous exprimez actuellement.

Nous sommes convaincus de pouvoir empêcher ce mouvement de l'information, qui n'est pas souhaitable. Cela doit fonctionner dans les deux sens. Les compagnies d'assurance qui ont des dépôts, etc. devront se conformer aux mêmes règles. C'est pourquoi nous devons retoucher cette règle encore un peu avant d'en faire une règle générale, une règle qui semble généreuse, mais qui empêche une compagnie de s'administrer correctement en expédiant des lettres ou des renseignements essentiels à son fonctionnement. Nous approfondirons cette question et présenterons des règlements. Vous aurez l'occasion de mettre le règlement à l'essai et d'examiner les murailles qui seront érigées de façon à empêcher le problème que vous avez soulevé.

Le président: Sénateur Barootes.

Le sénateur Barootes: Monsieur le président, j'ai écouté avec intérêt ce que mon ami, M. Haidasz, avait à dire. Vous

[Text]

material with you, Mr. Minister, but, as you know, some of the banks have had increased profits this year. Some of that was probably due to the lower interest rates, I might add.

I look at the return on assets, which they sometimes put out in tables in the newspapers, and you do too. Do you have that information with you? My memory is that some of the banks had a lower return on assets this year than they had last year and the year before, which would sort of countervail what Senator Haidasz had to say.

Mr. Loiselle: Senator Barootes, yes, I can confirm that. I do not have the numbers with me, unless my colleagues do. I looked at them this morning. I can confirm that this is a fact. There are a lot of myths about the size of our financial institutions in the world, but all foreign banks, except Japanese banks, have gone down. They have not maintained their rank. The profitability of our institutions is much higher than that of Japanese institutions but the return on assets in some of them is not that strong. On the whole, I think they are maintaining themselves well.

You mentioned the rate of interest. You are absolutely right. They have a lot of mortgage money, at what per cent I do not know, and now the interest rate has come down. So their margin has improved. They were tight before and they are less tight now. On the whole they manage themselves well. As I have said, their foreign ventures have been less costly this year. They were even profitable in some instances.

Senator Perrault: Speaking of banks and profits, the food banks have had a big year as well. I think we are all concerned about the state of the economy. I am not going to make a political statement here.

Senator Simard: I am sure are you not.

Senator Perrault: I know this question has been asked before, but are you serene and comfortable with the idea that a bank, having set in train the necessary action to provide a client with a loan, will suggest to the client that he will, of course, want to buy insurance from them at the same time, that this is one-stop shopping? Is there a danger of coercion and unfair pressure? I know this is not a new question but that is a concern of mine. The bargaining position of the banks surely is greatly empowered as a result of this.

Mr. Loiselle: Your concern is very basic and I share it absolutely. That is why we have taken the measure of not allowing banks to go into the network of insurance. You could be trying to borrow money for your house and the bank could suggest that you talk to their insurance salesman before arranging your loan. The situation in large cities may be different, but in most small towns car lessors get their capital from the bank so they are competing with each other and it becomes unfair.

[Traduction]

n'avez peut-être pas cette documentation en main, Monsieur le ministre; toutefois, comme vous le savez, certaines banques ont vu leurs profits augmenter cette année. J'ajouterais que cela est probablement dû en partie aux taux d'intérêt réduits.

Je m'intéresse aux autres données qui sont parfois contenues dans les listes publiées dans les journaux. Vous le faites également. Il s'agit du rendement de l'actif. L'avez-vous avec vous? Si je me rappelle bien, certaines banques ont accusé une baisse du rendement de l'actif cette année comparativement à l'an dernier et à l'année précédente, ce qui contredit en quelque sorte les propos du sénateur Haidasz.

M. Loiselle: Sénateur Barootes, oui, je peux confirmer ce point. Je n'ai pas les chiffres avec moi, à moins que mes collègues les aient. Je les ai regardés ce matin. Je peux confirmer que c'est un fait. La place qu'occupent nos établissements financiers dans le monde suscite bien des idées fausses; toutefois, toutes les banques étrangères, sauf les japonaises, ont perdu de l'importance. Elles n'ont pas conservé leur rang. La rentabilité de nos établissements est bien plus élevée que celle des établissements japonais, mais certains d'entre eux n'ont pas un rendement de l'actif très fort. Dans l'ensemble, je crois qu'ils se portent bien.

Vous avez parlé des taux d'intérêt. Vous avez tout à fait raison. Les hypothèques leur fournissent beaucoup d'argent—j'ignore quel est le taux—et maintenant, le taux d'intérêt a diminué. Cela a donc amélioré leur marge. Leur situation financière est maintenant moins critique qu'elle ne l'était. Dans l'ensemble, ils s'en tirent bien. Comme je l'ai dit, leurs activités à l'étranger leur ont coûté moins cher cette année. Certaines ont même été avantageuses.

Le sénateur Perreault: À propos de banques et de profits, les banques alimentaires ont, elles aussi, eu une grosse année. Je crois que nous sommes tous préoccupés par la situation économique. Je ne vais pas donner un discours politique maintenant.

Le sénateur Simard: Je suis sûr que vous ne le ferez pas.

Le sénateur Perreault: Je sais qu'on a déjà posé cette question, mais êtes-vous d'accord avec l'idée selon laquelle une banque, ayant entamé les démarches nécessaires pour accorder un prêt à un client, en profite, bien sûr, pour lui vendre de l'assurance en même temps, lui permettant ainsi de faire tout son magasinage au même endroit? Risque-t-on de contraindre, de forcer indûment les clients à acheter? Je sais que cette question n'est pas nouvelle, mais elle me préoccupe. Cela place sûrement les banques en bien meilleure posture pour négocier.

M. Loiselle: Votre préoccupation est très fondamentale, et je la partage entièrement. C'est pourquoi nous avons veillé à ne pas permettre aux banques de pénétrer dans le réseau des assurances. Vous pourriez tenter d'emprunter de l'argent pour votre maison, et leur représentant pourrait vous suggérer de consulter leur vendeur d'assurance avant de négocier votre emprunt. La situation pourrait être différente dans les grandes villes; toutefois, dans la plupart des petites villes, les entreprises de location de voiture obtiennent leurs capitaux de la banque; elles entrent donc toutes en concurrence entre elles, et cela devient déloyal.

[Text]

So we have taken these measures to prevent precisely what you have pointed out, that linkage. There is a danger there and as much as possible we should try to prevent it.

In Quebec, for example, the Caisse Populaire, which for all practical purposes is a bank, sells insurance. That creates unfair competition. I do not disagree with that. The Banque Nationale and the Banque Provinciale have to compete side by side with the Caisse, which has a provincial charter. The provincial minister told me that if he had to start again he would not give that. They seem to have managed this somehow.

I must not give you the impression that this is a religion. It is a pragmatic approach of obvious good sense and we try to prevent this obvious linkage. The intention is clear so the regulation must allow us to prevent the movement of information that would cause it to happen in another way. So we will proceed as far as we can with that in mind.

Senator Simard: Mr. Chairman, if there are no other questions, it is getting late and we have other functions to attend. I would like to move that these four bills be reported without amendment.

The Chairman: I think it would be proper to thank the minister and the officers of the Department of Finance for being with us today. Thank you for your good answers and for your cooperation, past and future.

Senator MacDonald: Can you tell us what happened to the bank rate today?

Mr. Loiselle: It went down two basis points from 7.54 to 7.52.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Nous avons donc pris ces mesures afin d'empêcher précisément le problème que vous avez soulevé, c'est-à-dire cette relation. Cela entraîne un risque, et nous devrions faire notre possible pour l'empêcher.

Au Québec, par exemple, la Caisse populaire, qui est ni plus ni moins une banque, vend de l'assurance. Cela crée une concurrence déloyale. Je ne nie pas cela. La Banque Nationale et la Banque Provinciale sont sur un pied d'égalité avec la Caisse, qui est dotée d'une charte provinciale. Le ministre provincial m'a déclaré que si c'était à refaire il ne permettrait pas cela. Les intéressés semblent avoir trouvé le moyen de s'adapter à cette situation.

Je ne dois pas vous donner l'impression que j'en fais une religion. Il s'agit d'une approche pragmatique manifestement sensée, et nous tentons d'empêcher cette relation apparente. L'intention est claire; le règlement doit donc nous permettre d'empêcher le mouvement d'information qui créerait cette relation d'une autre façon. Nous irons donc aussi loin que nous pourrions en tenant compte de ce point.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, s'il n'y a pas d'autres questions, il commence à être tard et nous avons d'autres engagements. J'aimerais proposer de rendre compte de ces quatre projets de loi sans amendement.

Le président: Je crois qu'il serait approprié de remercier le ministre et les représentants du ministère des Finances d'avoir participé à notre rencontre aujourd'hui. Merci de vos bonnes réponses et de votre collaboration passée et à venir.

Le sénateur MacDonald: Pouvez-vous nous dire comment s'est comporté le taux bancaire aujourd'hui?

M. Loiselle: Il est passé de 7,54 à 7,52, soit une baisse de deux points.

La réunion du comité se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Tom Kane, Director, Financial Institutions Legislative Reform Task Force;

Mr. John Jason, Chief, Financial Institutions Legislative Reform Task Force.

Du ministère des Finances:

M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier;

M. Tom Kane, directeur, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières;

M. John Jason, chef, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Monday, December 16, 1991

Issue No. 8
First proceedings on:

Bill C-38, An Act to provide for the continuance of Telesat Canada under the Canada Business Corporations Act and for the disposal of the shares therein of Her Majesty in right of Canada.

APPEARING:

The Honourable John McDermid,
Minister of State
(Finance and Privatization)

TENTH REPORT OF THE COMMITTEE

Report on Bill C-38

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Le lundi 16 décembre 1991

Fascicule n° 8
Premier fascicule concernant:

Projet de loi C-38, Loi prévoyant la prorogation de Télésat Canada sous le régime de la Loi sur les sociétés par actions et la cession des actions de Sa Majesté du chef du Canada.

COMPARAÎT:

L'honorable John McDermid,
Ministre d'État
(Finances et privatisation)

DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Rapport sur le Projet de loi C-38

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*
and

The Honourable Senators:

Comeau	*Murray
Corbin	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Perrault
Haidasz	Rossiter
Kelleher	Simard
Kelly	Sylvain
Leblanc R.	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Kelleher substituted for that of the Honourable Senator Grimard. (December 16, 1991)

The name of Honourable Senator Nurgitz substituted for that of the Honourable Senator Barootes. (December 16, 1991)

The name of Honourable Senator R. Leblanc substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (December 16, 1991)

The name of Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Nurgitz. (December 16, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras
et

Les honorables sénateurs:

Comeau	*Murray
Corbin	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Perrault
Haidasz	Rossiter
Kelleher	Simard
Kelly	Sylvain
Leblanc R.	Thériault

**Ex Officio Membres*

(Quorum)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kelleher substitué à celui de l'honorable sénateur Grimard. (le 16 décembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes. (le 16 décembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur R. Leblanc substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (le 16 décembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Comeau substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz. (le 16 décembre 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, December 16, 1991:

“Second reading of Bill C-38, An Act to provide for the continuance of Telesat Canada under the Canada Business Corporations Act and for the disposal of the shares therein of Her Majesty in right of Canada.

The Honourable Senator Oliver, moved, seconded by the Honourable Senator Comeau, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion.

The Senate divided and the names being called, they were taken down

* * *

Therefore, the motion was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Oliver moved, seconded by the Honourable Senator Kinsella, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 16 décembre 1991:

«Deuxième lecture du Projet de loi C-38, Loi prévoyant la prorogation de Télésat Canada sous le régime de la Loi sur les sociétés par actions et la cession des actions de Sa Majesté du chef du Canada.

L'honorable sénateur Oliver propose, appuyé par l'honorable sénateur Comeau, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion est mise aux voix.

La motion n'étant pas unanime, le Sénat, à l'appel des noms, se prononce

* * *

En conséquence, la motion est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Oliver propose, appuyé par l'honorable sénateur Kinsella, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

PROCÈS-VERBAL

LUNDI, LE 16 DÉCEMBRE 1991
(11)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 17 h 00, à la pièce 356, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, Corbin, Frith, Kelleher, Kelly, Poitras, Rossiter et Simard. (8)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Adams et Oliver.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Comparaît: L'honorable John McDermid, ministre d'État, (Finances et privatisation).

*Témoins:**Du ministère des Finances:*

M. Dean T. McLean, sous-ministre adjoint, Direction de la privatisation;

M^{me} Clare Scullion, conseillère juridique senior;

M. Dick Welch, chef de groupe, groupe de travail, Direction de la privatisation.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 16 décembre 1991, relativement au projet de loi C-38, Loi prévoyant la prorogation de Télésat Canada sous le régime de la Loi sur les sociétés par actions et la cession des actions de Sa Majesté du chef du Canada.

L'honorable John McDermid, ministre d'État (Finances et privatisation) fait une déclaration et lui et ses fonctionnaires répondent aux questions.

À 18 h 44, le Comité se réunit à huis clos pour considérer un rapport au Sénat.

Il est proposé par l'honorable sénateur Jean-Maurice Simard, que le projet de loi C-38 soit rapporté au Sénat, sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée sur division.

Le Comité se penche sur ses activités futures.

Le président informe le Comité que, outre la législation qui lui sera référée, ce dernier entreprendra, à partir de février 1992, deux études spéciales découlant des recommandations continues dans le Troisième rapport du Comité portant sur l'étude du sujet des projets de loi C-4, C-19, C-28 et C-34. La première étude portera sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes; la seconde portera sur la structure, les pouvoirs et les modes de fonctionnement de la Société d'assurance-dépôts du Canada, la Société canadienne d'indemnisation pour

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, DECEMBER 16, 1991
(11)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met *in camera* this day at 5:00 p.m., in Room 356 of the Centre Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Comeau, Corbin, Frith, Kelleher, Kelly, Poitras, Rossiter and Simard. (8)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Adams and Oliver.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Also in attendance: From the Library of Parliament's Research Branch: Mr Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, and Ms Nathalie Pothier, Research Officer.

Appearing: The Honourable John McDermid, Minister of State (Finance and Privatization).

*Witnesses:**From the Department of Finance:*

Mr. Dean T. McLean, Assistant Deputy Minister, Privatization Branch;

Mrs Clare Scullion, Senior Legal Counsel;

Mr. Dick Welch, Group Executive, Working Group, Privatization Branch.

Pursuant to its order of reference of December 16, 1991, the Committee undertook consideration of Bill C-38, An Act to provide for the continuance of Telesat Canada under the Canada Business Corporations Act and for the disposal of the shares therein of Her Majesty in right of Canada.

The Honourable John McDermid, Minister of State (Finance and Privatization) made a statement and he and his officials answered questions.

At 6:44 p.m., the Committee moved *in camera* to consider a report to the Senate.

It was moved by the Honourable Senator Jean-Maurice Simard, That Bill C-38 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee considered its future business.

The Chairman informed the Committee that, in addition to any legislation referred to it, the Committee would be undertaking two special studies arising from the recommendations contained in the Committee's Third Report on Bills C-4, C-19, C-24 and C-38. The first of these studies would deal with the proposed regulations to be made under the new legislation on Canadian financial institutions, the second with the structure, powers and operations of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp) and the Property and Casualty Insurance Compensation Corporation (PACIC).

les assurances de personnes et la Société d'indemnisation en matière d'assurances.

Relativement à ces activités futures, le président présente au Comité trois demandes d'autorisation budgétaires comme suit:

A. Budget pour la législation

Sommaire

—Services professionnels et autres	11,000 \$
—Transports et communications	500
—Autres dépenses	1,500
<i>Total:</i>	<u>13,000 \$</u>

B. Budget pour l'étude spéciale sur la réglementation découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières.

Sommaire

—Services professionnels et autres	23,000 \$
—Transports et communications	500
—Autres dépenses	500
<i>Total:</i>	<u>24,000 \$</u>

C. Budget pour l'étude spéciale sur la structure, les pouvoirs et le fonctionnement de la SADC, COMPCORP et PACIC.

Sommaire

—Services professionnels et autres	11,000 \$
—Transports et communications	500
—Autres dépenses	500
<i>Total:</i>	<u>12,000 \$</u>

L'honorable sénateur Eymard Corbin propose l'adoption de ces demandes d'autorisation budgétaires.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu, relativement au pouvoir de signature,

a) que le greffier autorisera le paiement des dépenses du Comité ne dépassant pas 500 \$;

b) que pour les montants supérieurs à 500 \$, l'autorisation de paiement relève d'au moins deux membres du Sous-comité directeur, représentant respectivement les deux partis politiques présents au Sénat.

À 18 h 00, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

In relation to this future business, the Chairman presented the Committee with three budget authorization requests:

A. Budget for consideration of legislation:

Summary

—Professional and other services	\$11,000
—Transportation and communications	500
—Misc.	1,500
<i>Total:</i>	<u>\$13,000</u>

B. Budget for the special study on regulations to be made under the new legislation on financial institutions:

Summary

—Professional and other services	\$23,000
—Transportation and communications	500
—Misc.	500
<i>Total:</i>	<u>\$24,000</u>

C. Budget for the special study on the structure, powers and operations of the CDIC, CompCorp and PACIC:

Summary

—Professional and other services	\$11,000
—Transportation and communications	500
—Misc.	500
<i>Total:</i>	<u>\$12,000</u>

The Honourable Senator Eymard Corbin moved adoption of these budget authorization requests.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

It was agreed, with respect to signing authority.

(a) that the Clerk may authorize the payment of Committee expenditures not exceeding \$500;

(b) that payment of amounts in excess of \$500 must be authorized by at least two members of the Steering Committee, representing the two political parties represented in Senate.

At 6:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, December 17, 1991

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its.

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-38, An Act to provide for the continuance of Telesat Canada under the Canada Business Corporations Act and for the disposal of the shares therein of Her Majesty in right of Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Monday, December 16, 1991, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 17 décembre 1991

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-38, Loi prévoyant la prorogation de Télésat Canada sous le régime de la Loi sur les sociétés par actions et la cession des actions de Sa Majesté du chef du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 16 décembre 1991, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

JEAN-MARIE POITRAS

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Monday, December 16, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-38, to provide for the continuance of Telesat Canada under the Canada Business Corporations Act and for the disposal of the shares therein of her Majesty the Queen in right of Canada, met this day at 5.00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I call this meeting to order. We have three items on our agenda. The first is Bill C-38. Appearing as our witness is the Honourable John McDermid, whom you all know, Minister of State, (Finance and Privatization). Welcome, Mr. Minister. We would like to hear you on the main objectives of this bill and then senators might proceed with a number of questions to obtain enough information in order to recommend passage of this bill, if possible.

The Honourable John McDermid, Minister of State (Finance and Privatization): Thank you Mr. Chairman. Honourable senators, before I begin my remarks let me introduce my officials from the Department of Finance: Clare Scullion, Legal Counsel, Economic Development Policy Branch; Dean McLean, Assistant Deputy Minister, Privatization Branch; and Dick Welch, Group Executive, Privatization Branch.

I am pleased to appear before the committee to speak about Bill C-38, an act respecting the reorganization of Telesat Canada and the divestiture of the government's 53 per cent interest in the company. As Senator Oliver indicated in his remarks at second reading, Telesat is not a Crown corporation. Accordingly, the sale of the government shares in the company is not technically a privatization of a Crown-owned enterprise. However, we will chalk it up as another one for privatization. Nevertheless, the principles of the privatization program apply to the proposed sale of the government's interest.

Telesat is run commercially by independent management under the guidance of a board of directors consisting of five government appointees, five private sector members, and two management representatives. The company provides commercial satellite services and facilities nation-wide. It earns revenues by leasing satellite capacity to television broadcasters, cable television companies and public telephone companies, and by providing business users with voice data and imaging services.

The company was established in 1969 as a joint venture among the government and a number of the principal telecommunication carriers to develop a domestic satellite communications system. This objective has been achieved and, signifi-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 16 décembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi C-38, Loi prévoyant la prorogation de Télésat Canada sous le régime de la Loi des sociétés par actions et la cession des actions de Sa Majesté du chef du Canada, se réunit aujourd'hui à 17 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: La séance est ouverte. Il y a trois points à l'ordre du jour ce soir. Le premier est le projet de loi C-38. Notre témoin sera l'honorable John McDermid, que vous connaissez tous, ministre d'État (Finances et privatisation). Bienvenue, monsieur le Ministre. Nous aimerions vous entendre au sujet des principaux objectifs de ce projet de loi. Les sénateurs pourront ensuite vous poser un certain nombre de questions afin d'obtenir suffisamment d'information pour pouvoir recommander, si possible, l'adoption de ce projet de loi.

L'honorable John McDermid, ministre d'État (Finances et privatisation): Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, avant de m'engager dans le vif du sujet, permettez-moi de présenter mes fonctionnaires du ministère des Finances. Je suis accompagné de Clare Scullion, conseillère juridique, Direction de la politique de développement économique; de Dean McLean, sous-ministre adjoint, Direction de la privatisation; et de Dick Welsh, chef de groupe, Direction de la privatisation.

Je suis heureux de comparaître devant le comité pour parler du projet de loi C-38, un projet de loi qui porte sur la réorganisation de Télésat Canada et la cession, par le gouvernement, de 53 p. 100 de ses intérêts dans cette société. Comme l'a indiqué le sénateur Oliver dans ses observations lors de la deuxième lecture, Télésat n'est pas une société d'État. Techniquement, la vente des actions du gouvernement n'est donc pas une privatisation d'une société d'État. Il faudra attendre une autre occasion pour parler vraiment de privatisation. Néanmoins, les principes du programme de privatisation s'appliquent à cette vente proposée des intérêts du gouvernement.

Télésat est administrée commercialement par une équipe de gestion indépendante dirigée par un conseil d'administration comprenant cinq représentants du gouvernement, cinq membres du secteur privé et deux représentants de l'équipe de gestion. Cette société fournit des services et des installations de services commerciaux par satellite d'un océan à l'autre. Elle tire ses revenus de la location de capacités de transmission par satellite à des télédiffuseurs, à des câblodistributeurs et à des sociétés de téléphone publiques, et de la prestation de services mixtes de transmission voix-données et de services de formation d'images à des abonnés commerciaux.

La société est une co-entreprise fondée en 1969 par le gouvernement et certaines grandes entreprises de télécommunications afin de mettre au point un réseau national de communications par satellite. Cet objectif a été atteint et, fait important

[Text]

cantly, does not require continued government participation to be sustained.

That is why, Mr. Chairman, it is in Telesat's best interest that the Telesat Canada Act be repealed and the government's Telesat shares be sold to a private sector interest. Wholly private ownership will enable Telesat to strengthen its commercial activities through enhanced access to private sector equity capital. It will also give Telesat the leadership that it requires to maintain its position in the marketplace and to continue to provide state-of-the-art services that users demand.

Put simply, Mr. Chairman, passage of the Telesat Canada reorganization divestiture bill will provide Telesat with a stronger incentive and a more flexible means of pursuing its commercial activities. The legislation authorizes the government to offer for sale a control block—53 per cent—of the shares of Telesat Canada. This includes the 49.3 per cent interest in the company held by the Minister of Finance and the 3.7 per cent interest owned by the Canadian National Railway. When the shares are sold, CN will receive its proportionate share of the net proceeds from the sale of its shares.

The proceeds from the government's shares, less the expenses of sale such as the cost of financial and legal advisors, will be paid into the Consolidated Revenue Fund, and for accounting purposes the portion of the net proceeds which exceeds \$30 million, the amount for which Telesat is recorded on the accounts of Canada, will be credited to the debt servicing and reduction account.

Since Senator Oliver did such an excellent job of outlining the details of the bill in the Senate, I will not take any more time to cover the same ground. I want to thank you for the opportunity, Mr. Chairman, to appear before your committee. I look forward to your timely consideration of this bill. To assist the process I would be happy now to attempt to answer any questions the committee may have. If I cannot answer them, I am sure my learned staff will help me out.

The Chairman: Are there any questions?

Senator Frith: Minister, we are opposed to this bill. We put our views on the record in the House. I do not think we can profit by arguing about it because our opposition was to the principle of what we see as the government abandoning an important policy role in telecommunications. That is something that can be debated a long time because of the subjectivity which goes into a question of policy control. I am going to put very straight questions to you so that you can give the answers.

Mr. Chairman, do you think we can have an undertaking that we have the blues, at least, by third reading?

The Chairman: Definitely.

Senator Frith: For the additional reason of wanting to keep the record fairly short, rather than argue with you I am simply going to give you a chance to answer these questions and put

[Traduction]

à souligner, il ne nécessite pas la participation continue du gouvernement pour être maintenu.

Voilà pourquoi, monsieur le président, il vaut mieux, pour Télésat, que la Loi relative à Télésat Canada soit abrogée et que les actions que le gouvernement possède dans Télésat soient vendues à des intérêts privés. Une propriété exclusivement privée permettra à Télésat de renforcer ses activités commerciales en favorisant l'accès au capital de risque du secteur privé. Elle donnera également à Télésat la direction dont elle a besoin pour maintenir sa position sur le marché et continuer de fournir les services de pointe que demandent les abonnés.

En termes très simples, monsieur le président, l'adoption du projet de loi autorisant la réorganisation de Télésat Canada et la cession de ses actions incitera davantage Télésat à poursuivre ses activités commerciales et lui donnera des moyens plus souples pour y arriver. Le projet de loi autorise le gouvernement à mettre en vente un bloc de contrôle de 53 p. 100 des actions de Télésat Canada. Ces actions comprennent la participation de 49,3 p. 100 du ministre des Finances et celle de 3,7 p. 100 des Chemins de fer nationaux. Quand les actions seront vendues, le CN recevra sa part proportionnelle du produit net de la vente de ses actions.

Le produit de la vente des actions du gouvernement, moins les dépenses engagées pour effectuer la vente, telles que les honoraires des conseillers financiers et juridiques, sera versé au Trésor et, aux fins de la comptabilité, la partie du produit net qui dépassera 30 millions de dollars—ce montant étant la valeur de Télésat dans les comptes du Canada—sera portée au crédit du compte de service et de réduction de la dette.

Étant donné que le sénateur Oliver a décrit avec brio les détails du projet de loi au Sénat, je ne prendrai pas la peine de répéter ces explications. Je veux vous remercier, monsieur le président, de me permettre de comparaître devant votre comité. Je suis convaincu que vous étudierez ce projet de loi avec diligence. Afin de vous aider, je suis maintenant disposé à répondre à toutes les questions des membres du comité. Si je ne peux répondre, je suis certain que mon personnel très informé m'aidera dans cette tâche.

Le président: Y a-t-il des questions?

Le sénateur Frith: Monsieur le ministre, nous nous opposons à ce projet de loi. Nous exprimons publiquement nos points de vue à la chambre. Je ne pense pas que nous ayons intérêt à essayer de nous persuader parce que nous nous sommes opposés au principe que le gouvernement abandonne un rôle de politique important en matière de télécommunications. On pourrait en discuter longuement, à cause de l'élément de subjectivité que comporte une question de contrôle des politiques. Je vous poserai des questions très directes, afin que vous puissiez me répondre.

Monsieur le président, pensez-vous que nous pouvons avoir l'assurance de recevoir au moins les bleus avant la troisième lecture?

Le président: Certainement.

Le sénateur Frith: Afin, en outre, que le procès-verbal soit relativement court, je ne chercherai pas à vous convaincre et vous donnerai simplement la chance de répondre à ces ques-

[Text]

your views on the record, then we can deal with them at third reading.

First, are you calling for bids for the purchase of majority shareholding in the company without requiring bidders to extend the same option to minority shareholders, or to take up minority shareholders at the same price?

Mr. McDermid: One of the minority shareholders may be one of the bidders. If that is the case, they would have a distinct advantage over any outside bidders in that they would only have to bid for the 53 per cent whereas an outside bidder would have to make sure that he could, in essence, take the whole company.

Senator Frith: Who is that?

Mr. McDermid: The "telcos". There are two—

Senator Frith: How much do they hold?

Mr. McDermid: They hold 41 per cent. There are two shareholders with under 3 per cent. There was amendment moved in the House to protect shareholders holding less than 3 per cent.

One of those groups is comprised of the employees themselves, who own 1.5 per cent. They have a buy-back agreement with the company, in any event, so they are protected. The one other group is Ontario Northland. It has 3 per cent. So the decision was made, after examining the facts, that this was not necessary because the minority shareholders will be protected under the Canada Business Corporations Act.

Senator Frith: That is, to the extent they are protected, they will be protected under that act.

Is it possible for us to have a look at the buy-back agreement for the employees, without getting into it here? Can we have that? I was going to propose exactly that amendment which deals with the minority shareholders who are employees. You say that that is unnecessary because they have a buy-back agreement.

Mr. McDermid: That is right.

Senator Frith: Can I see the buy-back agreement to be sure that they are so protected?

Mr. McDermid: You would have to ask the company for that, sir. We are dealing with a private company. We are only talking about selling the government's shares in this company. I would suggest, with respect, that the company should be the one to provide you with that, information, not the government, because I do not think it is our responsibility to provide a shareholders' agreement between the employees and their company.

Senator Frith: Well, I suppose that depends on how you define "responsibility". If you are telling me that you cannot provide it even though, I suppose, the company is liable to listen to you—you are not exactly a tiny shareholder—and a legislator who will be voting on the legislation to make this come about wants it, well—

[Traduction]

tions et d'exprimer vos points de vue publiquement. Nous pourrions ensuite en tenir compte à la troisième lecture.

Premièrement, lancez-vous un appel d'offres pour l'achat d'une participation majoritaire dans la société sans demander aux soumissionnaires d'accorder les mêmes droits aux actionnaires minoritaires ou sans convenir d'accepter les offres des actionnaires minoritaires au même prix?

M. McDermid: L'un des actionnaires minoritaires pourrait faire partie des soumissionnaires. Dans ce cas, il aurait un net avantage sur tous les soumissionnaires de l'extérieur puisqu'il ne devrait miser que sur les 53 p. 100, tandis qu'un soumissionnaire de l'extérieur devrait s'assurer de pouvoir prendre le contrôle de l'ensemble de la société.

Le sénateur Frith: De qui s'agit-il?

M. McDermid: Les entreprises de télécommunications. Il y a deux—

Le sénateur Frith: Combien d'actions possèdent-elles?

M. McDermid: Elles en détiennent 41 p. 100. Deux actionnaires en possèdent moins de 3 p. 100. Un amendement a été proposé à la Chambre des communes afin de protéger les actionnaires qui possèdent moins de 3 p. 100 des actions.

L'un de ces groupes comprend les employés eux-mêmes, qui possèdent 1,5 p. 100 des actions. De toutes façons, ils ont conclu un accord de rachat avec l'entreprise et sont donc protégés. L'autre groupe est Ontario Northland, qui possède 0,3 p. 100 des actions. Après avoir examiné les faits, on a donc décidé que cet amendement n'était pas nécessaire puisque les actionnaires minoritaires seront protégés par la Loi sur les sociétés par actions.

Le sénateur Frith: Dans la mesure où ils sont protégés, ils le seront aux termes de cette loi.

Pourrions-nous examiner cet accord de rachat avec les employés, pas nécessairement ici? Pourrions-nous en obtenir copie? J'allais proposer exactement le même amendement au sujet des employés qui sont actionnaires minoritaires. Vous affirmez que c'est inutile, parce qu'ils ont un accord de rachat.

M. McDermid: C'est exact.

Le sénateur Frith: Puis-je voir cet accord de rachat afin de m'assurer qu'ils sont protégés?

M. McDermid: Il vous faudrait le demander à la société, monsieur. Il s'agit d'une entreprise privée. Il n'est question que de la vente des actions du gouvernement dans cette société. Je pense, avec tout le respect que je vous dois, que la société devrait vous fournir ce document, pas le gouvernement, parce que nous n'avons pas la responsabilité, selon moi, de remettre à un tiers un accord d'actionnaires conclu entre les employés et leur société.

Le sénateur Frith: Je suppose que tout dépend de ce qu'on entend par "responsabilité". Si vous me dites que vous ne pouvez pas remettre ce document, même si, je suppose, la société doit vous écouter—vous n'êtes pas vraiment un actionnaire sans importance—et que le législateur qui votera sur le projet de loi afférent le demande, eh bien—

[Text]

Mr. McDermid: I would be happy to ask the president of the company, if he felt it appropriate, to provide it for you, Senator Frith. I have no problem with that.

Senator Frith: I would prefer your legal advisors to just give me a memo saying that under the clause, in their opinion, they are protected in such a way that no amendment is necessary. I would much rather have that than the agreement.

Mr. McDermid: My counsel points out, quite correctly, that she can provide me with advice but she cannot provide advice to the Senate.

Senator Frith: You can provide it to the Senate.

Mr. McDermid: I am trying.

Senator Frith: Not hard enough yet.

Mr. McDermid: I will repeat my offer. I would be happy to ask the company if it would provide that agreement to the committee, through you, Mr. Chairman.

Senator Frith: I can tell you very plainly that the whole question is whether I propose that amendment here and, if it does not carry here, which is a fairly good bet, I would then propose it in the House. But, if I do not have something that satisfies me that they have a separate—

Mr. McDermid: Have you talked to the employees at all about it? I think they are very happy with it because well over 65 per cent have participated in it. I understand that it was brought in in January of 1990 and it has been very successful.

Senator Frith: I suspect, again, that the chairman of the committee, the majority on the committee and the government supporters on the committee are going to want this bill reported tonight and in the House tomorrow when they are going to want third reading. That is not a wild conjecture, is it? I am about ready to drop this. If the government is saying that we should take our time and write to the president, that it does not want third reading of this bill—

Mr. McDermid: I said I would do that on your behalf, sir. I could probably get it tomorrow with a phone call, but I am not going to—

Senator Frith: I understand. I just want the record to be clear. I understand your position.

Mr. McDermid: My point is that if the employees felt they were not protected I am sure they would have made representation asking for that protection, which they have not done.

Senator Frith: So the amendment that was moved in the House to that effect was just *ex gratia* then?

Mr. McDermid: It started off in committee when they asked for all minority shareholders to have protection. When I pointed out that it gave one of the minority shareholders, which is the majority minority shareholder, a distinct advantage in bidding for the company and that it would not be a level playing field in bidding for the company—

Senator Frith: That impressed me too.

[Traduction]

M. McDermid: Je me ferai un plaisir de demander au président de la société s'il juge approprié de vous remettre ce document, sénateur Frith. Je n'y vois aucune difficulté.

Le sénateur Frith: Je préférerais que vos conseillers juridiques me fassent parvenir une note de service déclarant que, à leur avis, les employés sont protégés d'une manière qui rend tout amendement inutile. Je préférerais nettement une telle opinion juridique à l'accord.

M. McDermid: Ma conseillère me fait remarquer, avec raison, qu'elle peut me donner une opinion mais ne peut en donner une au Sénat.

Le sénateur Frith: Vous pouvez communiquer cette opinion au Sénat.

M. McDermid: J'essaie.

Le sénateur Frith: Pas encore assez.

M. McDermid: Je vous répéterai mon offre. Je serais ravi de demander à la société de communiquer cet accord au comité, par votre entremise, monsieur le président.

Le sénateur Frith: Je peux vous dire très franchement que je dois déterminer si je propose un amendement ici et, si l'amendement

est adopté—ce dont je ne doute pas trop—je le proposerais ensuite à la chambre. Mais si rien ne me convainc qu'ils ont—

M. McDermid: En avez-vous discuté avec les employés? Je pense qu'ils sont très heureux de cet accord parce que plus de 65 p. 100 d'entre eux y ont participé. Je crois comprendre qu'il a été conclu en janvier 1990 et a obtenu beaucoup de succès.

Le sénateur Frith: Je suppose encore une fois que le président du comité, la majorité du comité et les défenseurs du gouvernement au sein du comité voudront qu'on rende compte de ce projet de loi ce soir et à la chambre demain, quand ils voudront procéder à la troisième lecture. Je ne fais pas de folles suppositions, n'est-ce pas? Je suis presque disposé à laisser tomber. Si le gouvernement affirme que nous devrions prendre notre temps et écrire au président, qu'il ne veut pas la troisième lecture de ce projet de loi—

M. McDermid: J'ai affirmé que je m'en chargerais en votre nom, monsieur. Je pourrais probablement l'obtenir demain. Il suffirait d'un appel téléphonique, mais je ne—

Le sénateur Frith: Je comprends. Je veux seulement tirer les choses au clair. Je comprends votre position.

M. McDermid: Si les employés avaient estimé qu'ils n'étaient pas protégés, je suis certain qu'ils se seraient plaints et auraient demandé cette protection; mais ils ne l'ont pas fait.

Le sénateur Frith: Par conséquent, l'amendement à cet effet proposé à la Chambre était tout à fait gratuit?

M. McDermid: Tout a commencé lorsque le comité a demandé que tous les actionnaires minoritaires soient protégés. Quand j'ai fait remarquer que cela donnerait à l'un des actionnaires minoritaires, au principal actionnaire minoritaire, un net avantage dans les soumissions pour prendre de contrôle de la société et que tous les soumissionnaires ne seraient pas sur un pied d'égalité...

Le sénateur Frith: Cela m'a impressionné, moi aussi.

[Text]

Mr. McDermid: ... they suggested an amendment in the House for those shareholders holding under 3 per cent. So I think they realized that the "telcos" were taken care of and decided to take a look at these other people. But in fact the employees did not ask for protection of their minority right because they already had it protected.

Senator Frith: We are not doing very well with my wish to go to my questions. It seems that I am arguing more than I need to.

At any rate, I think this is quite plain to all of us. What I am concerned with is protecting these employees. If I can be satisfied before tomorrow that they are protected other than through an amendment, I will not have to make the amendment; if I am not satisfied, I will make the amendment.

The Chairman: If we get that information tomorrow morning, we will let you have it before the Senate sits.

Senator Frith: The ideal information—better than the contract, better than the opinion of the lawyer, which would be a good opinion—would be something from the employees that said, "We are okay; we have got our protection." That would be the complete answer, just so you understand.

The Chairman: We will see what we get tomorrow morning, and then you will be free to make your amendment.

Senator Simard: Mr. Chairman, let me say that Senator Frith's concern is shared by other people on this committee, including myself.

Senator Frith: So we might be able to satisfy everyone. Good.

My second question relates to the fact that I understand that the Minister of Communications stated the government does not intend to license any other telecommunication carriers under the Radio Communication Act to operate fixed satellite facilities in Canada for a minimum of ten years. What is a telecommunications carrier and what is not a carrier? At one time there was some debate on this issue, and it was, what we might call, "moot" in the jurisprudence. I take it any implication that the government may intend to license non-carriers to operate satellite facilities—whatever "carriers" means—is not a fair inference from that statement?

Mr. McDermid: I will ask counsel to comment on that.

Ms. Clare Scullion, Legal Counsel, Economic Development Policy Branch: My understanding is that the Minister of Communications has indicated that Telesat will have the monopoly for a minimum of ten years.

Senator Frith: That is what I was hoping it meant, too. It was put in terms of saying he would not license any other telecommunication carriers, which has that effect. However, the word "carriers," you might infer from that, if you have a devi-

[Traduction]

M. McDermid: ... on a proposé à la Chambre un amendement applicable aux actionnaires qui détiennent moins de 3 p. 100 des actions. Je crois donc qu'ils se sont aperçus que les entreprises de télécommunications étaient protégées et décidé d'examiner le sort des autres actionnaires. Mais en réalité, les employés n'ont pas demandé à faire protéger leur droit minoritaire parce qu'ils étaient déjà protégés.

Le sénateur Frith: Nous oublions mon désir d'aller directement à mes questions. Il semble que je me dispute plus que je ne voudrais.

Quoi qu'il en soit, je pense que c'est très clair pour chacun de nous. Je me soucie de la protection des employés. Si je peux être persuadé avant demain qu'ils sont protégés autrement que par un amendement, je n'aurai pas à proposer l'amendement; mais si je ne suis pas convaincu, je le proposerai.

Le président: Si nous obtenons cette information demain matin, nous vous la ferons parvenir avant que le Sénat ne siège.

Le sénateur Frith: L'information idéale—encore mieux que le contrat, mieux que l'opinion juridique, qui serait une bonne opinion—serait une déclaration des employés stipulant que tout va bien pour eux, qu'ils sont protégés. Ce serait une réponse complète. Je le dis simplement pour que vous compreniez.

Le président: Nous verrons ce que nous pourrions obtenir demain matin. Vous serez alors libre de proposer ou non votre amendement.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter que d'autres membres du comité, dont moi-même, partagent les inquiétudes du sénateur Frith.

Le sénateur Frith: On pourrait donc contenter tout le monde. Très bien.

Ma deuxième question porte sur la déclaration du ministre des Communications, qui aurait affirmé que le gouvernement n'a pas l'intention d'autoriser, en vertu de la Loi sur la radio, d'autres entreprises de télécommunications à exploiter des installations de service fixe par satellite pendant un minimum de dix ans. Qui est une entreprise de télécommunications et qui n'en est pas? Il y a eu une certaine controverse sur cette question, à un moment donné; c'était un sujet de controverse. Dois-je comprendre qu'il serait erroné de déduire, à partir de cette déclaration, que le gouvernement pourrait avoir l'intention d'autoriser des entreprises autres que des entreprises de télécommunications à exploiter des installations de service par satellite—peu importe le sens qu'on donne à "entreprise de télécommunications"?

M. McDermid: Je prierais notre avocate de répondre à cette question.

Mme Clare Scullion, conseillère juridique, Direction de la politique de développement économique: Je crois comprendre que le ministre a indiqué que Télésat aura le monopole pendant au moins dix ans.

Le sénateur Frith: C'est ce que j'espérais. Il a affirmé qu'il n'autoriserait pas d'autres entreprises de télécommunications, ce qui a cette conséquence. Toutefois, quand on a l'esprit tordu—comme je l'ai peut-être—on peut en déduire que

[Text]

ous mind, perhaps like I have, what about "non-carriers" in the legal sense of the word "carriers"? Do you follow what I mean?

Ms. Scullion: I understand what you mean. I am reluctant to put words into the minister's mouth.

Mr. McDermid: Oh, go ahead, please.

Ms. Scullion: Our understanding is that Telesat will be given a monopoly, period.

Senator Frith: There will be no telecommunication carriers or other carriers licensed? It will be a complete monopoly?

Ms. Scullion: That is our understanding.

Senator Frith: What is the object in doing that?

Ms. Scullion: It is not a legal question, but it relates to the way that Telesat conducts its business cycle. Perhaps Mr. McLean could answer the question better than I, but because of the cycle, after the satellite has been launched—

Senator Frith: It leases in blocks?

Ms. Scullion: Well, after the launch of satellites, and we have just launched two satellites this year, it makes more money at the end of the ten-year cycle than before that period.

Mr. McDermid: That is how they came to the ten years. It is the life of the satellite.

Senator Frith: Why is this a particularly good time, to sell the assets, or is it a particularly good time?

Mr. McDermid: We have had a great debate on what is a good time and what is a bad time. This is a company that has a good track record. It is heavily loaded with expenditures at the beginning of the ten-year cycle. It becomes more profitable down the road towards the end of the ten-year cycle, and then it starts again, presumably, with the launch of the next generation of satellites. Right now, it is laden with debt because it has just launched its two new satellites successfully.

Anyone buying this company knows of the cyclical nature of the business. They know how the company operates. They know that it has heavy expenditures at the beginning of the cycle, and at the end of the cycle it tends to be more profitable. Some people might say, "Why would you not wait until five years so all the expenditures are taken care of and they are into their profitable cycle?" Well, they will be into debt towards the end of that cycle for their next generation, presumably, when they take that in tow. Anyone buying it knows the nature of the company.

So what is the definition of "a good time"? I would say to you that a good time was not to sell it before the satellites were launched. With successful launches, it probably made it a far more exciting property. Other than that, we could debate what the best time is, I would imagine, for a long time and not agree. We think this is an opportune time. It frees the company to expand and raise capital in the private sector and take on other projects.

[Traduction]

d'autres entreprises ne sont peut-être pas exclues. Me suivez-vous?

Mme Scullion: Je vous suis très bien. J'hésite à attribuer des paroles au ministre.

M. McDermid: Allez-y, je vous en prie.

Mme Scullion: Nous avons compris que Télésat aura le monopole, un point c'est tout.

Le sénateur Frith: Aucune entreprise de télécommunications ou autre n'obtiendra de licence? Ce sera un monopole parfait?

Mme Scullion: C'est ce que nous avons compris.

Le sénateur Frith: Pourquoi agir ainsi?

Mme Scullion: Ce n'est pas une question juridique. Elle se rapporte au cycle commercial de Télésat. M. McLean pourrait peut-être répondre à cette question mieux que moi, mais à cause du cycle, une fois que le satellite a été mis en orbite—

Le sénateur Frith: Télésat loue des blocs?

Mme Scullion: Après la mise en orbite des satellites, et nous en avons lancé deux cette année, Télésat fait plus d'argent à la fin du cycle de dix ans qu'au début.

M. McDermid: C'est ainsi qu'ils sont arrivés à cette période de dix ans. C'est la durée de vie du satellite.

Le sénateur Frith: Pourquoi le moment est-il particulièrement bien choisi, ou est-ce un moment opportun pour vendre les actions?

M. McDermid: Nous avons longuement discuté de ce qui constitue un moment opportun et un moment mal choisi. Il s'agit d'une société qui a une bonne réputation. Elle engage des dépenses énormes au début du cycle de dix ans. Elle devient plus rentable par la suite, vers la fin de ce cycle, puis recommence avec la prochaine génération de satellites. À l'heure actuelle, elle est criblée de dettes parce qu'elle vient de réussir à mettre deux nouveaux satellites en orbite.

Quiconque achète cette société connaît la nature cyclique de l'entreprise. L'acheteur sait comment la compagnie fonctionne. Il sait qu'il y a d'énormes dépenses au début du cycle, et que, à la fin du cycle, l'entreprise a tendance à être plus rentable. Certains pourraient prétendre qu'il vaudrait mieux attendre cinq ans, afin que les dépenses aient été acquittées et que l'entreprise soit dans la phase rentable de son cycle. Mais l'entreprise sera endettée vers la fin du cycle à cause de la prochaine génération, pour laquelle il faudra engager des dépenses. Quiconque achète la société en connaît la nature.

Par conséquent, comment définir "un moment opportun"? Je vous dirais qu'il n'était pas opportun de vendre avant que les satellites n'aient été mis en orbite. Les lancements réussis ont probablement rendu les actions beaucoup plus attrayantes. Cela dit, nous pourrions probablement discuter pendant longtemps du meilleur moment sans arriver à nous entendre. Nous pensons que le moment est opportun. Cela permet à la société de grandir, de trouver des capitaux privés et de se lancer dans d'autres projets.

[Text]

Senator Frith: What will happen to that cost of debt financing? Are the taxpayers on the hook for the debt financing up until now?

Mr. McDermid: No. The money that is on our books at the present time is \$30 million, and that will be written off with the sale of the company. They have raised their money outside of government.

Senator Frith: But they take on that debt. The company takes over anything that is on the books as debt financing; in other words, anything being carried. The taxpayer does not stay on the hook for any of that?

Mr. McDermid: That is right.

Senator Frith: I know that the intention is to ensure that northern services be maintained. If the new owners do not provide a satisfactory northern service, what can we do about it?

Mr. McDermid: There are a couple of things we can do about it. First of all, the company is licensed by the CRTC. The CRTC and government policy demand that the north be serviced. That is the first thing. It is done through licensing and the policies of the government and its various arms. I believe that is the best way to assure that type of coverage.

Senator Frith: What would you do specifically? How would you bring the CRTC in?

Mr. McDermid: They are there now.

Senator Frith: I know. They are there; they are licensed; they are operating.

Mr. McDermid: And there are conditions of licence.

The Chairman: They could lose their licence?

Mr. McDermid: They could lose their licence.

Senator Frith: You would see that there is that condition to their licence?

Mr. McDermid: It is there now.

Senator Frith: You would rely on the CRTC to call them in on that condition?

Mr. McDermid: The conditions are in the licensing now.

Senator Frith: I know. I understand that.

Mr. McDermid: You have to understand that nothing changes on this.

Senator Frith: It changes in the sense that there is a condition of licence that they provide and continue northern service. The taxpayers do not own it; the new owners own it, the private owners. There is a condition to their licence that they provide this service. I understand that.

Mr. McDermid: What is your point?

Senator Frith: I have had companies come to me, broadcasters for example, and they have conditions of licence. I want to make sure that I understand the answer. What we are relying on for the northern services is that somebody would complain

[Traduction]

Le sénateur Frith: Qu'arrivera-t-il du coût du financement de la dette? Les contribuables ont-ils dû financer les emprunts jusqu'ici?

M. McDermid: Non. La dette comptabilisée dans nos livres se chiffre actuellement à 30 millions de dollars et elle sera remboursée par la vente de la société. Télésat s'est financée ailleurs qu'au gouvernement.

Le sénateur Frith: Mais elle assume cette dette; tout ce qui constitue du financement par emprunt—la compagnie s'en charge. Le contribuable n'en est nullement responsable?

M. McDermid: C'est exact.

Le sénateur Frith: Je sais que cette vente vise à assurer le maintien des services dans le Nord. En supposant que les nouveaux propriétaires ne fournissent pas des services satisfaisants dans le Nord, comment pourrions-nous remédier à la situation?

M. McDermid: Nous pouvons prendre quelques mesures. Premièrement, la société détient une licence du CRTC. La politique du CRTC et celle du gouvernement exigent que des services soient fournis dans le Nord. On y parvient grâce aux licences et aux politiques du gouvernement et de ses divers organismes. Je pense que c'est le meilleur moyen d'assurer ce genre de services.

Le sénateur Frith: Que feriez-vous plus exactement? Comment amèneriez-vous le CRTC à jouer un rôle?

M. McDermid: Il en joue déjà un.

Le sénateur Frith: Je le sais. L'entreprise existe; elle est titulaire d'une licence; elle exerce ses activités.

M. McDermid: Et la licence est assortie de conditions.

Le président: L'entreprise pourrait perdre sa licence?

M. McDermid: Elle le pourrait.

Le sénateur Frith: Vous vous assureriez que la licence est assortie de conditions?

M. McDermid: Elle l'est déjà.

Le sénateur Frith: Vous compteriez sur le CRTC pour faire appliquer ces conditions?

M. McDermid: Les conditions existent déjà dans la licence.

Le sénateur Frith: Je sais. Je le comprends.

M. McDermid: Vous devez comprendre que rien ne change à cet égard.

Le sénateur Frith: Il y a un changement puisque la licence prévoit que la société doit fournir et continuer de fournir des services dans le Nord. Les contribuables ne sont plus propriétaires. Il y a de nouveaux propriétaires, des propriétaires privés. Leur licence prévoit qu'ils continuent d'offrir ces services. Je comprends cela.

M. McDermid: Où voulez-vous en venir?

Le sénateur Frith: Des compagnies sont venues me voir, des diffuseurs par exemple, dont les licences sont assorties de conditions. Je veux m'assurer que je comprends la réponse. Pour les services dans le Nord, nous nous fions au CRTC—

[Text]

to the CRTC, and the CRTC would call them in to fulfil their condition. That is our guarantee?

Mr. McDermid: The second point I wanted to make is that it is one of the most profitable centres that the company has, providing services to the North. It is a profit centre. It is probably the last thing that they would want to give up. They have made that very clear.

The satellites that are up there have a footprint which covers Canada, including the North. I am not an expert on satellites and retransmission. You would have to speak to Perrin Beatty. My understanding is that it is very difficult for them to cut off a satellite that is up there providing this service. You cannot divide it down the middle and say, "That part up there will not receive the service any more." As long as they are carrying the service, as I understand it, it will be provided in the North. As I said, it is profitable.

We have officials here from the CRTC and the Department of Communications if you wish to question them. They are far more knowledgeable than I am.

Senator Frith: Are any of them quarrelling with what you have said? If not, that is good enough for me.

Mr. McDermid: I am not sure if that was "No, we are not quarrelling," or "Yes, we are."

Mr. Larry Shaw, Director of Financial and Regulatory Policy, Communications Canada: We are not quarrelling.

Senator Adams: I have a supplementary. Some of the northern community has started getting cable TV, with Telesat providing the dishes to the community. Does that northern service come through Telesat broadcasting now? I have not been up there since that private station came in through the northern service of the CBC a couple of weeks ago. The CBC has been the only supplier of television in the community, and now private enterprise is getting into cable TV in the community. Homeowners now have to pay \$50 a month for cable TV. Many cannot afford to connect to cable. Will they need to have cable to see that new service?

Mr. McDermid: Well, I would imagine that if they have a dish—is that how? I am not quite sure what you are saying. You are saying that a cable company has moved into a northern community and is providing cable to that community and charges a fee for that service?

Senator Adams: Yes.

Mr. McDermid: Much the same as we have in Brampton or wherever it may happen?

Senator Adams: Yes. We have between 12 and 15 channels.

Mr. McDermid: What you are asking is whether a person can still receive signals if he cannot afford cable.

Senator Adams: From the CBC.

Mr. McDermid: I would imagine only if he has a dish; am I accurate on that?

[Traduction]

quelqu'un se plaindrait au CRTC et lui demanderait de faire respecter les conditions. Quelle est notre garantie?

M. McDermid: Ma deuxième observation est que les services dans le Nord sont l'une des activités les plus rentables de la société. C'est une source de profit. C'est probablement la dernière chose à laquelle elle voudrait renoncer. Elle l'a indiqué très clairement.

La zone de couverture des satellites englobe tout le Canada, dont le Nord. Je ne suis pas un expert en satellites et en retransmission. Il vous faudrait parler à Perrin Beatty. Je crois comprendre qu'il est très difficile de faire disparaître un satellite qui fournit ce genre de services. On ne peut diviser la zone en deux et affirmer qu'une partie ne recevra plus les services. Tant que les services sont offerts, si je comprends bien, ils continueront de l'être dans le Nord. Comme je l'ai déjà dit, ils sont rentables.

Nous avons ici des représentants du CRTC et du ministère des Communications, si vous voulez les interroger. Ils connaissent la question beaucoup mieux que moi.

Le sénateur Frith: L'un d'entre eux est-il en désaccord avec ce que vous avez affirmé? Sinon, je n'en demande pas plus.

M. McDermid: Je ne sais pas trop si cela voulait dire qu'ils ne sont pas désaccord ou qu'ils le sont.

M. Larry Shaw, directeur, Politique des finances et de la réglementation, Communications Canada: Nous sommes d'accord.

Le sénateur Adams: J'ai une question supplémentaire. Certaines localités du Nord commencent à obtenir la télévision par câble, Télésat fournissant les antennes paraboliques aux abonnés. Ce service dans le Nord est-il visé par la radiodiffusion Télésat actuellement? Je ne suis pas allé là-bas depuis qu'une chaîne privée est entrée en ondes, par l'entremise des services du Nord de CBC il y a quelques semaines. CBC était le seul fournisseur d'émissions de télévision dans la région. Maintenant, une entreprise privée se lance dans la câblodistribution. Les abonnés doivent payer 50 \$ par mois pour capter les émissions par câble. Bien des gens ne peuvent se permettre cette dépense. Faut-il être abonné au câble pour avoir droit à ce nouveau service?

M. McDermid: J'imagine que si les gens ont une antenne parabolique—n'est-ce pas? Je ne suis pas certain de comprendre votre question. Vous affirmez qu'un câblodistributeur s'est établi là-bas et offre des services de câblodistribution pour lesquels il exige des frais?

Le sénateur Adams: Oui.

M. McDermid: Un peu comme cela se passe à Brampton ou ailleurs?

Le sénateur Adams: Oui. Il y a de douze à quinze chaînes.

M. McDermid: Vous affirmez que, même si les gens ne peuvent se payer le câble, ils peuvent quand même capter les signaux?

Le sénateur Adams: De CBC.

M. McDermid: Seulement s'ils ont une antenne parabolique, je suppose?

[Text]

Mr. Shaw: That is correct.

Mr. McDermid: I am not sure how they got it before. How did they get it before?

Senator Adams: It was only from the CBC before.

Mr. McDermid: Through the satellite dish?

Senator Adams: Yes.

Mr. McDermid: You can still do that. I am not sure what agreement the cable company would have with the community regarding satellite dishes. Sometimes there is an agreement that if they do bring cable in, they will not allow dishes. So I am not sure what the situation is up there.

Senator Adams: I should find out a bit more.

Mr. McDermid: All I can tell you is they are getting the service; the service is continuing up there. There is no change in that. It sounds like it is better, if they are receiving 15 channels.

Senator Adams: We usually get the CBC. It has only got one channel.

Senator Frith: The question is will this act change any of the reception possibilities and service to the North, and your answer is no.

Mr. McDermid: That is right. It will hopefully be better with the new satellites, better quality, et cetera.

Senator Frith: I take it that you have done some testing to know that there is enough private financial resources in the marketplace to provide some good competitive bidding for Telesat at the present time.

Mr. McDermid: You never know until somebody bids. The other thing is that we do not have to accept them right now, if we are not happy with the bids put in. All this bill does is give us permission to sell the shares. It takes them from the Minister of Finance and puts them in my hands. To some that might be a frightening experience, but, in any event, if I am not happy with the bids, if I think the bids are not appropriate, I am under no obligation to sell at that particular time.

Senator Frith: I want to cover one other thing I raised in the debate at second reading dealing with the Official Languages Act. We had some concern on both sides of the aisle about the airport services legislation and the effect on the Official Languages Act obligations. We are sensitive to that aspect. My colleague, Senator Corbin, has provided me with a statement you made that was consistent with our concerns when we dealt with Nordion and Theratronics. It is a statement you made in June of 1989 in which you said:

Because Nordion and Theratronics will both continue to serve Canadians and because their location is here in the national capital region, they will be required to provide service to the public in both official languages. This will be accomplished through the purchase and sale agreement for the two companies.

[Traduction]

M. Shaw: En effet.

M. McDermid: Comment les captaient-ils auparavant?

Le sénateur Adams: Uniquement par l'entremise de CBC.

M. McDermid: À l'aide de l'antenne parabolique?

Le sénateur Adams: Oui.

M. McDermid: Ils le peuvent encore. Je ne sais pas quelle est l'entente entre le câblodistributeur et les abonnés au sujet des antennes paraboliques. Des ententes interdisent parfois l'utilisation d'une antenne parabolique lorsqu'on s'abonne au câble. Je ne connais donc pas la situation là-bas.

Le sénateur Adams: Je devrais me renseigner un peu plus.

M. McDermid: Tout ce que je peux vous dire, c'est que les gens reçoivent le service, que le service continue là-bas. Rien n'a changé à ce sujet. On dirait que c'est mieux, puisqu'ils captent 15 chaînes.

Le sénateur Adams: Nous captions habituellement CBC. Il n'y a qu'une chaîne.

Le sénateur Frith: La question est: ce projet de loi changera-t-il les possibilités de réception et le service dans le Nord, et votre réponse est non.

M. McDermid: Vous avez raison. Nous espérons que ce sera mieux avec les nouveaux satellites, que la qualité sera supérieure, etc.

Le sénateur Frith: Je suppose que vous avez mené des études afin de déterminer s'il existe actuellement sur le marché des ressources privées suffisantes pour permettre des offres concurrentielles intéressantes en vue de l'acquisition de Télésat.

M. McDermid: On ne sait jamais tant qu'il n'y a pas d'offre. Par ailleurs, nous ne sommes pas tenu d'accepter une offre maintenant, si nous ne sommes pas satisfaits des montants offerts. Le projet de loi nous autorise seulement à vendre les actions. Il les prend du ministre des Finances et les remet entre mes mains. Pour certains, c'est peut-être une éventualité effrayante, mais quoi qu'il en soit, si les offres ne me plaisent pas, si je pense qu'elles ne sont pas convenables, je ne suis pas obligé de vendre à ce moment-là.

Le sénateur Frith: Je veux revenir sur un autre aspect que j'ai soulevé à l'étape de la deuxième lecture au sujet de la Loi sur les langues officielles. Parce que, des deux côtés, nous nous inquiétons de la législation sur les services aériens et de l'effet sur les obligations prévues par la Loi sur les langues officielles. Nous sommes sensibles à cet aspect. Mon collègue le sénateur Corbin m'a remis une de vos déclarations qui confirme les craintes que nous avions quand il a été question de Nordion et de Theratronics. Il s'agit d'une déclaration que vous avez faite en juin 1989 et dans laquelle vous avez affirmé:

Parce que Nordion et Theratronics continueront toutes les deux à servir les Canadiens et parce que ces entreprises sont établies dans la région de la capitale nationale, elles devront fournir des services au public dans les deux langues officielles. On y parviendra grâce à l'accord d'achat-rachat avec les deux entreprises.

[Text]

That analogy may not be perfect because analogies seldom are. I should tell you that my office contacted the Commissioner of Official Languages to see whether there was any technical applicability. The answer we were given was that the Official Languages Act, strictly speaking, applies only to 100 per cent owned Crown corporations, that this is the completion of a sort of second stage. At this stage, even before the legislation is passed, it is not 100 per cent.

Mr. McDermid: It has never been subject to the Official Languages Act.

Senator Frith: The question is whether you mean to make it subject by reason of contract, as you did in the case of Nordion and Theratronics.

Mr. McDermid: Let us understand, we did not make them subject to it under contract with Nordion and Theratronics. We did say that we wanted them in their bidding process to express their intentions regarding both official languages. We did not make them subject to the Official Languages Act as an independent—

Senator Frith: Did that change after your statement?

Mr. McDermid: No.

Senator Frith: I thought you said this will be accomplished, "... they will be required to provide service to the public in both official languages. This will be accomplished through the purchase and sale agreement for the two companies."

Mr. McDermid: When I said "required," we expected them to state their intentions and those intentions are to provide the services to the public in both official languages. We cannot put them under the Official Languages Act because they do not qualify.

Senator Frith: That is all right, as long you mean to enforce the agreement. Having the provisions apply in the result is more important than having them apply technically.

Mr. McDermid: The interesting thing is that all the companies we have been dealing with have said that when it comes to official languages, "Look, we can't do business in this country unless we operate in both official languages. We realize that and it is an important part of the continuing process with the company."

Senator Frith: But do you intend to do it in this case?

Mr. McDermid: We will ask them to state their intentions.

Senator Frith: Will it be one of the specs in the tender.

Mr. McDermid: Exactly.

Senator Frith: Clause 11 of the bill provides:

No person shall acquire control of Telesat without prior approval of the Commission.

[Traduction]

La comparaison est peut-être boiteuse, parce que les comparaisons le sont toujours. Je vous informe que mon bureau a communiqué avec le Commissaire aux langues officielles pour déterminer l'application technique de cette déclaration. On nous a répondu que, à vrai dire, la Loi sur les langues officielles ne s'applique qu'aux sociétés d'État qui appartiennent exclusivement au gouvernement et que, actuellement—avant même que le projet de loi ne soit adopté—nous n'avons pas affaire à une entreprise qui appartient exclusivement à l'État.

M. McDermid: Elle n'a jamais été assujettie aux dispositions de la Loi sur les langues officielles.

Le sénateur Frith: Voulez-vous qu'elle le devienne, par suite du contrat, comme vous l'avez fait pour Nordion et Theratronics?

M. McDermid: Comprenons-nous bien. Nous n'avons pas assujetti Nordion et Theratronics à la Loi en vertu d'un contrat. Nous avons déclaré que nous voulions qu'elles expriment, dans leurs offres, leurs intentions au sujet des langues officielles. Nous ne les avons pas assujetties à la Loi sur les langues officielles en tant qu'organismes indépendants—

Le sénateur Frith: Avez-vous changé d'idée après votre déclaration?

M. McDermid: Non.

Le sénateur Frith: Je pensais que vous aviez déclaré qu'on y parviendrait, qu' "... elles devront fournir des services au public dans les deux langues officielles. On y parviendra grâce à un accord d'achat-rachat avec les deux entreprises".

M. McDermid: Quand j'ai déclaré "devront", nous nous attendions qu'elles déclarent leurs intentions, ces intentions étant de servir le public dans les deux langues officielles. Nous ne pouvons les assujettir à la Loi sur les langues officielles, parce qu'elles ne satisfont pas aux critères.

Le sénateur Frith: C'est très bien, tant que vous avez l'intention de faire respecter l'accord. Que les dispositions s'appliquent dans la pratique est plus important qu'une application technique.

M. McDermid: Il est intéressant de souligner que toutes les sociétés avec lesquelles nous avons fait affaire ont déclaré, à propos des langues officielles, qu'elles ne pouvaient faire des affaires au pays si elles ne fonctionnaient pas dans les deux langues officielles. Elles en sont conscientes, nous ont-elles déclaré, et estiment que c'est un aspect important de l'évolution continue de leur entreprise.

Le sénateur Frith: Mais que comptez-vous faire dans ce cas-ci?

M. McDermid: Nous leur demanderons de déclarer leurs intentions.

Le sénateur Frith: Ce sera l'une des conditions de l'appel d'offres.

M. McDermid: Exactement.

Le sénateur Frith: L'article 11 du projet de loi stipule:

Il est interdit d'acquérir le contrôle de Télésat sans l'autorisation préalable du Conseil.

[Text]

Then clause 11(8) makes an exception and says:

This section does not apply in respect to the transfer of shares by subsections (4)(1) and (2) or any sale or other disposal of shares pursuant to subsection 5 (1).

Does that mean the government is exempt?

Mr. McDermid: In other words, the Minister of Finance is transferring the shares to me.

Senator Frith: That does not require their approval?

Mr. McDermid: And the CN shares to me. That's right.

Senator Frith: I see. Those are all the questions I have.

Senator Simard: With regard to the price the government might get, I understand you do not want to give too much information on the matter. You said that if the price was not sufficient you would not approve the sale. Before Canadians and the Senate are requested to give to this company a ten-year monopoly or perhaps longer, surely they are entitled to know the minimum price the government would accept for its 49 per cent of the stock. You may want to—

Mr. McDermid: No, I do not.

Senator Simard: —give a spread or a minimum or maximum. Surely there is a minimum price you can tell Canadians below which you will not accept.

Mr. McDermid: To preserve the bidding process and to keep it absolutely pure, I do not think I should be passing out any kind of figures to anyone. We have been given some financial advice by our advisors as to what they think the company is worth under certain circumstances, et cetera. That advice has been given to us on a confidential basis because it includes a lot of information about the company. I think it would be very foolish of me to give any kind of a figure on what we expect for the company.

Senator Simard: I did not say what you would expect, I said the minimum price that you would accept.

Mr. McDermid: Even a minimum price is not—I don't think it is fair for a Minister of the Crown to be doing that type of thing when this is being put out to tender for bidding purposes. I think it would be extremely foolish of me to do that, because the minimum tends sometimes to become the maximum. So I would be foolish to do that.

Senator Simard: What timeframe, how many months or weeks, do you give yourself to complete this sale? Is that another question you will not answer?

Mr. McDermid: No, not at all. I would be happy to give you my schedule. By the way, I answered the last question.

Senator Simard: You did not specify the minimum. I accept your explanation, regretfully.

Mr. McDermid: As soon as possible, once the Senate has approved the bill, we will be holding a competition for our

[Traduction]

Puis, le paragraphe 11(8) prévoit une exception:

Le présent article ne s'applique ni au transfert d'actions prévu aux paragraphes 4(1) et (2), ni à la cession, notamment par vente, d'actions réalisée conformément au paragraphe 5(1).

Faut-il en conclure que le gouvernement est exclu?

M. McDermid: Autrement dit, le ministre des Finances me transfère les actions.

Le sénateur Frith: Il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation de Télésat?

M. McDermid: Ainsi que les actions du CN. C'est exact.

Le sénateur Frith: Je vois. Je n'ai pas d'autres questions.

Le sénateur Simard: Je crois comprendre que vous ne voulez pas donner trop d'information sur le prix que le gouvernement pourrait obtenir. Vous avez déclaré que si le prix était insuffisant, vous n'approuveriez pas la vente. Avant que les Canadiens et le Sénat soient priés d'accorder un monopole de dix ans à cette entreprise, ils ont certainement le droit de connaître le prix minimum que le gouvernement serait disposé à accepter pour les 49 p. 100 d'actions qu'il possède. Vous voudrez peut-être—

M. McDermid: Non, je ne veux pas.

Le sénateur Simard: ... indiquer une fourchette ou encore un minimum ou un maximum. Vous pouvez certainement dire aux Canadiens le prix minimum au-dessous duquel vous n'accepteriez pas les offres.

M. McDermid: Afin de maintenir l'intégrité du processus d'appel d'offres, je ne pense pas que je devrais communiquer de chiffres à qui que ce soit. Nous avons reçu des conseils financiers de nos conseillers au sujet de leur estimation de la valeur de l'entreprise dans certaines circonstances, par exemple. Ces conseils sont confidentiels et comprennent un grand nombre de renseignements sur la société. Je pense qu'il serait très sot de ma part d'indiquer un montant que nous nous attendrions à obtenir.

Le sénateur Simard: Je n'ai pas parlé du montant auquel vous vous attendez, mais plutôt du montant minimum que vous accepteriez.

M. McDermid: Même un prix minimum n'est pas—je ne crois pas qu'il soit convenable pour un ministre de la Couronne de donner ce genre de renseignement quand on fait un appel d'offres. Je pense qu'il serait étourdi d'agir ainsi.

Le sénateur Simard: Quel échéancier, combien de mois ou de semaines, avez-vous pour réaliser cette vente? Est-ce une question à laquelle vous ne voudrez pas répondre?

M. McDermid: Non, pas du tout. Je serai ravi de vous donner mon échéancier. Soit dit en passant, j'ai déjà répondu à cette question.

Le sénateur Simard: Vous n'avez pas indiqué de minimum et, malheureusement, j'accepte votre explication.

M. McDermid: En deux mots, lorsque le Sénat aura approuvé le projet de loi, nous lancerons un appel d'offres pour

[Text]

financial advisors for the sale and our legal counsel for the sale. That should not take a great deal of time. I would hope to be able to do that within a week or so, and possibly in the latter part of January we could call for the initial proposals. Hopefully we could be into the second round sometime in February, and have the entire matter closed in this fiscal year. Whether that is possible I do not know. That is a pretty ambitious schedule, but that is the one we have set. I would hope that in the next four months we will be able to come to a successful conclusion with this divestiture.

Senator Simard: I am pleased with the answer to my second question. As for the first one, all I can do is accept your answer.

Senator Frith: Consistent with your policy, as both Senator Oliver and I mentioned in the Senate today, on non-resident ownership of Canadian telecommunication carriers, this bill limits ownership of Telesat shares by non-residents to a maximum of 20 per cent. Under free trade are citizens of the United States still nonresidents for the purpose of this act?

Mr. McDermid: Yes, they are.

Senator Frith: In fact, all non-Canadians are, just to make sure?

Ms. Scullion: Under the free trade agreement there is an exemption for the sale of Canadian-owned enterprises, so the free trade agreement would not apply to this type of transaction.

Senator Frith: Because?

Ms. Scullion: Because there is an exemption for businesses carried on by or on behalf of the Crown in right of Canada or a province or a Crown corporation. So when the government sells shares in a company it owns, it is not subject to the free trade agreement.

Mr. McDermid: Plus the policy of the Government of Canada on telecommunications ownership is very clear and is also recognized under the free trade agreement.

Senator Frith: So we can say that when this provision limiting ownership of shares comes out the end, it limits ownership of Telesat shares to non-residents to a maximum of 20 per cent, notwithstanding any provision in the free trade agreement? That will not change. It will hold or stick, in other words.

Mr. McDermid: That's right. The only way it would change is if the policy of the government changed; the same with airlines or our transportation. We made the same requirement in the sale of Petro-Canada.

Senator Frith: I wanted to be sure there was no loophole.

Mr. McDermid: Not that I am aware of. You are a lawyer and you know more about loopholes than I do.

[Traduction]

trouver un conseiller financier et un autre appel d'offres pour trouver un conseiller juridique. Ensuite—et cette opération ne devrait pas prendre trop de temps—j'espère que nous pourrions y parvenir dans une semaine environ—nous pourrions, probablement vers la fin de janvier, faire la première demande de propositions. La deuxième devrait avoir lieu, je l'espère, en février. J'espère que l'affaire sera réglée avant la fin de l'exercice. Je ne sais pas si cette vente est possible ou non; je ne peux le dire. Cet échecancier est un peu ambitieux, mais c'est celui que nous avons établi. J'espère donc que d'ici quatre mois, nous aurons réussi à effectuer la cession.

Le sénateur Simard: Je suis ravi de la réponse à ma deuxième question. En ce qui concerne la première, je ne l'accepte pas.

Le sénateur Frith: Conformément à votre politique relative à la participation de non-résidents dans les entreprises de télécommunications canadiennes, comme le sénateur Oliver et moi-même l'avons indiqué au Sénat aujourd'hui, le projet de loi limite la part des non-résidents à un maximum de 20 p. 100. Aux termes de l'accord de libre-échange, les citoyens des États-Unis sont-ils encore des non-résidents pour l'application de ce projet de loi?

M. McDermid: Absolument.

Le sénateur Frith: En fait, pour être sûr, c'est le cas de tous les non-Canadiens.

Mme Scullion: L'accord de libre-échange prévoit une exception pour la vente d'entreprises canadiennes, de sorte qu'il ne s'applique pas à ce genre d'opération.

Le sénateur Frith: Pourquoi?

Mme Scullion: Parce qu'une exception est prévue dans le cas des activités exercées par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom ou encore par une province ou une société d'État. Par conséquent, quand le gouvernement vend des actions d'une entreprise qui lui appartient, cette vente n'est pas assujettie aux dispositions de l'accord de libre-échange.

M. McDermid: De plus, la politique du gouvernement du Canada au sujet de la propriété des télécommunications est très claire et est également reconnue dans l'accord de libre-échange.

Le sénateur Frith: On peut donc affirmer que l'adoption de cette disposition limiterait la propriété étrangère à 20 p. 100 des actions de Télésat, sans égard aux dispositions de l'accord de libre-échange. Elle s'appliquerait.

M. McDermid: En effet. Cette condition ne pourrait changer que si la politique du gouvernement changeait. Il en va de même des sociétés aériennes ou de notre secteur des transports. Nous avons posé les mêmes exigences lors de la vente de Petro-Canada.

Le sénateur Frith: Je voulais m'assurer qu'il n'y avait pas d'échappatoire.

M. McDermid: Pas que je sache. Vous êtes avocat et connaissez les échappatoires mieux que moi.

[Text]

The Chairman: Can the company be controlled by one shareholder?

Mr. McDermid: It can if they are Canadian.

The Chairman: So there is no limit?

Mr. McDermid: No.

The Chairman: Could a provincial government own shares and, if so, is there a limit?

Mr. McDermid: There is no restriction on provincial governments putting in an offer on Telesat.

The Chairman: Are there any further questions? Mr. Minister, we thank you for taking the time to come here with your officials.

Mr. McDermid: Thank you. I always enjoy my visits here to the Senate.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Le président: La société peut-elle être contrôlée par un seul actionnaire?

M. McDermid: Oui, si cet actionnaire est canadien.

Le président: Il n'y a donc aucune limite.

M. McDermid: Non.

Le président: Un gouvernement provincial pourrait-il posséder des actions et, dans l'affirmative, y a-t-il un plafond?

M. McDermid: Il n'y a aucune restriction empêchant un gouvernement provincial de faire une offre pour acquérir Télésat.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Dans ce cas, nous vous remercions d'être venu ici, monsieur le ministre, avec vos officiels.

M. McDermid: Je suis toujours ravi de venir au Sénat.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Dean T. McLean, Assistant Deputy Minister, Privatization Branch;
Mr. Dick Welch, Group Executive, Working Groups, Privatization Branch;
Mrs. Clare Scullion, Senior Legal Counsel, Economic Development Policy Branch.

Du Ministère des Finances:

M. Dean T. McLean, sous-ministre adjoint, Direction de la privatisation;
M. Dick Welch, chef de groupe des institutions financières, Groupes de travail, Direction de la privatisation;
M^{me} Clare Scullion, conseillère juridique senior, Direction de la politique de développement économique.

C41
Y-11
-B18

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92



SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Banking,
Trade and
Commerce**

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Tuesday, March 17, 1992

Issue No. 9
First proceedings on:

Special study on the draft regulations ensuing from the
new legislation on Canadian financial institutions

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Banques
et du
commerce**

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Le mardi 17 mars 1992

Fascicule n° 9
Premier fascicule concernant:

Étude spéciale sur les propositions de règlements
découlant de la nouvelle législation sur les institutions
financières canadiennes

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*

and

The Honourable Senators:

DeBané	Nurgitz
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
Kelleher	Poitras
Kelly	Simard
Kirby	Slyvain
*Murray	Thériault
(or Lynch-Staunton)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator LeBlanc (*Beauséjour*). (March 16, 1992)

The name of Honourable Senator DeBané substituted for that of the Honourable Senator Corbin. (March 13, 1992)

The name of Honourable Senator Nurgitz substituted for that of the Honourable Senator Comeau. (February 12, 1992)

The name of Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Rossiter. (February 12, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras

et

Les honorables sénateurs:

DeBané	Nurgitz
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
Kelleher	Poitras
Kelly	Simard
Kirby	Slyvain
*Murray	Thériault
(ou Lynch-Staunton)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur LeBlanc (*Beauséjour*). (le 16 mars 1992)

Le nom de l'honorable sénateur DeBané substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin. (le 13 mars 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau. (le 12 février 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter. (le 12 février 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, December 17, 1991:

“The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc;

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to conduct a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions; and

That the Committee present its report no later than June 30, 1992.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 17 décembre 1991:

«L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à entreprendre une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 juin 1992.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 MARS 1992

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, à la pièce 257, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Pierre DeBané, Stanley Haidasz, Michael Kirby, Nathan Nurgitz, Jean-Marie Poitras, Jean-Maurice Simard et John Sylvain. (7)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Jerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche; M. David L. McAusland, avocat, expert consultant.

*Témoins:**Du ministère des Finances:*

MM. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la Politique du secteur financier;

Tom Kane, directeur, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières;

John Jason, chef, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières;

Daniel Ricard, économiste, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 17 décembre 1991, relativement à la conduite d'une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

M. Nick Le Pan fait une déclaration et lui et ses collègues répondent aux questions.

À 12 h 30, le Comité se réunit à huis clos pour considérer ses travaux futurs.

Il est convenu que le Comité tienne des audiences publiques les 23 et 24 mars 1992, avec les organisations concernées, sur les propositions de règlements sur la souscription d'assurances, découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes, avec l'objectif de présenter des recommandations, dans un rapport au Sénat, au début d'avril.

Il est convenu que le Comité tienne des audiences publiques sur les autres propositions de règlements qui l'intéressent à mesure qu'elles sont publiées par le ministère des Finances et qu'il fasse rapport au Sénat de ses recommandations.

Le Sénateur Poitras, président, informe les membres que le Comité sera saisi incessamment du projet de loi C-48, concernant la Société canadienne d'assurance-dépôt.

Le Sénateur Poitras informe le Comité que des projets de loi concernant Air Canada et Petro-Canada au sujet desquels le Comité avait fait des recommandations dans sa pré-étude de la législation sur les institutions financières, seront introduits au Sénat.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 17, 1992

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 257 of the East Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Pierre DeBané, Stanley Haidasz, Michael Kirby, Nathan Nurgitz, Jean-Marie Poitras, Jean-Maurice Simard and John Sylvain. (7)

Also present: Senate reporters.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Jerry Goldstein, Chief, Economics Division, and Mrs. Nathalie Pothier, Research Officer; Mr. David L. McAusland, lawyer and expert consultant.

*Witnesses:**From the Department of Finance:*

Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Tom Kane, Director, Financial Institutions Legislative Reform, Task Force Division;

Mr. John Jason, Chief, Financial Institutions Legislative Reform, Task Force Division;

Mr. Daniel Ricard, Economist, Financial Institutions Legislative Reform, Task Force Division.

The Committee began its consideration of its order of reference of December 17, 1991 concerning a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

Mr. Nick Le Pan made a statement and, along with his colleagues, answered questions.

At 12:30 p.m., the Committee met in camera to consider its future business.

It was agreed that the Committee would hold public hearings on March 23 and 24, 1992 to hear from the institutions concerned about the draft proposals on insurance underwriting ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions, with a view to submitting recommendations in the form of a report to the Senate at the beginning of April.

It was agreed that the Committee would hold public hearings on other draft regulations of interest to it as they are published by the Department of Finance and that it would submit its recommendations to the Senate.

Senator Poitras, Chairman, informed the members of the Committee that Bill C-48 respecting the Canada Deposit Insurance Corporation would be laid before the Committee very shortly.

Senator Poitras also informed the Committee that draft legislation on Air Canada and Petro-Canada regarding which the Committee had made recommendations in its pre-study of the financial institution legislation would be tabled in the Senate.

À 12 h 42, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

At 12:42 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 17, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Welcome to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Today, after the legislative study on financial institutions, we are starting a second phase, namely, regulations. The Minister of Finance has extended an invitation to us to study the various regulations with his department.

We have the pleasure of having today Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch; Mr. Tom Kane, Director of Financial Institutions, Legislative Reform Task Force Division; Mr. John Jason, Chief of Financial Institutions, Legislative Reform Task Force; and Mr. Daniel Ricard, economist, Financial Institutions, Legislative Reform Task Force Division.

If it is agreeable to you, honourable senators, we shall listen to Mr. Le Pan first. If there is a special explanation about the meaning of something that you require, we will receive your questions; otherwise, we will wait until the end of his presentation in order to ask questions. We thank you very much for being with us here today. I leave the floor to you, Mr. Le Pan.

Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. There are two areas that I wanted to talk about today. The major part of my presentation relates to the insurance business regulations, but in addition I was asked to update the committee on where certain other key regulations are in the process. I will start with where certain key regulations are in the process and then go into the meat of my presentation concerning the insurance business regulations.

First, I have for the committee two pages that I think have been distributed. Because this was something that we were asked to do very recently, the copy in the other official language will follow shortly. These two pages relate to where certain key regulations are. There is then a longer presentation in both official languages related to the insurance business regulations, which I will come to in a moment.

If I may go quickly down the list, first is demutualization. We have been receiving a fair amount of input on the demutualization regulation from the industry. Last June we put out a four- or five-page piece of paper concerning what might be in that regulation. We are close to finalizing some further thoughts on what might be in that regulation and are looking for whatever input this committee might want to provide at some point in time. We may be in a position to release some further thought on our part very quickly.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 17 mars 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour poursuivre son étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*Président*) occupe le fauteuil.

Le président: Bienvenue au comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Aujourd'hui, après l'étude législative des institutions financières, nous entamons la phase suivante, soit l'examen des règlements. Le ministre de Finances nous a invités à étudier les divers règlements avec son ministère.

Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier; M. Tom Kane, directeur, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières; M. John Jason, chef du Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières et M. Daniel Ricard, économiste, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières.

Si vous êtes d'accord, sénateurs, nous allons écouter tout d'abord M. Le Pan. Si vous avez besoin d'explications pour pouvoir suivre, vous pourrez en demander, mais sinon, nous attendrons que M. Le Pan ait terminé son exposé pour poser nos questions. Merci beaucoup d'être venus. Je vous cède la parole M. Le Pan.

M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances: Merci monsieur le président et honorables sénateurs. Il y a deux sujets que j'aimerais aborder avec vous aujourd'hui. Mon exposé porte principalement sur la réglementation du secteur de l'assurance, mais on m'a également demandé de vous dire où en sont certains autres règlements clés. Je vais commencer par ces derniers et j'attaquerai ensuite le vif du sujet, c'est à dire la réglementation du secteur de l'assurance.

Tout d'abord, nous avons préparé à votre intention deux pages qui vous ont été distribuées, je crois. Comme cela nous a été demandé très récemment, la version française suivra prochainement. Ces deux pages indiquent où en sont certains règlements clés. J'ai également un document plus épais, dans les deux langues officielles, concernant le règlement de la souscription d'assurance, que j'aborderai dans un instant.

Si nous examinons rapidement la liste, vous avez d'abord la démutualisation. Nous avons reçu de nombreuses suggestions du secteur de l'assurance à cet égard. En juin dernier, nous avons publié un document de quatre ou cinq pages sur la teneur éventuelle de ce règlement. Nous sommes en train d'y mettre la dernière main et nous invitons le comité à nous faire ses recommandations. En ce qui concerne, nous serons sans doute en mesure de publier de nouvelles propositions très prochainement.

[Text]

In the area of customer privacy, aside from the insurance business issue—we will come to privacy with respect to the insurance business industry in a few moments—we are awaiting input from this committee, which was planning a major look at this issue over the coming months. We are doing some work on our own to examine what the practise is in other OECD countries and what the practise is amongst financial institutions.

Concerning joint venturing, the third area here, we would like a regulation to be in place by proclamation. This is the regulation that will permit minority investments by financial institutions in other financial institutions. There is a great deal of interest in this regulation in the banks and in the insurance companies in particular, because it will allow people to make investments across pillars without having to control the subsidiary and, therefore, would allow people to get into joint ventures without having to spend the full amount of money, for example, necessary to purchase a control position and allow people to get into different kinds of businesses on an easier basis both in Canada and abroad. We would like a regulation to be in place with proclamation. There have been intensive discussions between the Superintendent's office and the industry. Those are continuing. The basic issue is whether or not there is a cap on the overall amount of the so-called less-than-control investments. The legislation was amended as it went through the parliamentary process to permit these less-than-control investments, subject to some reasonable provincial controls, and those are being worked out at the moment.

The special financing corporation is another key regulation from our point of view. It is the one that will permit financial institutions to take equity positions in non-financial businesses, subject to certain controls. While it is not essential to have this regulation in place for proclamation, ideally we would like to have it in place. This responds to a number of comments that had been made about the financial reform process, including that part of the Senate committee's report that wanted more flexibility for banks, for example, to finance in non-financial businesses through holding companies. This regulation is a similar kind of idea. A draft of this regulation will be published within the next two or three days for comment by the industry and anyone else who is interested in commenting on it.

There has been some interest expressed on the limits for insurance companies. This is a regulation that would need to be in place for proclamation in order for insurance companies to take advantage of their new power to borrow, which is a new power that is included in the bills that were passed by Parliament. In the bills there would be a limit on the total percentage of borrowing. That limit is to be set by regulation. Our intention is to have the regulation put the limit at 20 per cent of the balance sheet for life companies and a much smaller number for property and casualty companies, because the property and casualty companies are in a different kind and nature of business than life insurance companies. Our intention would be to have that regulation out within the next week or so at the most, for comment as well.

[Traduction]

Pour ce qui est de la confidentialité—et cela en dehors de la question de la souscription d'assurance proprement dite dont nous parlerons dans un instant—nous attendons les recommandations de votre comité, qui a prévu d'étudier la question en profondeur au cours des mois à venir. De notre côté, nous examinons ce qui se fait dans les autres pays de l'OCDE et dans les institutions financières.

En ce qui concerne le partenariat, le troisième sujet abordé ici, nous souhaitons qu'un règlement soit mis en place par proclamation. Il s'agit du règlement qui permettra aux institutions financières de faire des investissements minoritaires dans d'autres institutions financières. Ce règlement intéresse particulièrement les banques et les compagnies d'assurance, car il permettra de faire des investissements d'une institution à une autre sans avoir à contrôler les filiales. Cela permettra donc d'établir un partenariat sans avoir à dépenser la somme nécessaire pour devenir actionnaire majoritaire, par exemple. Il sera donc plus facile de se lancer dans divers genres d'entreprises au Canada et à l'étranger. Nous voudrions qu'un règlement soit mis en place sur proclamation. Il y a eu une concertation très intense entre le Bureau du surintendant et le secteur financier. Elle n'est pas terminée. Il s'agit surtout de voir s'il faut ou non plafonner les investissements minoritaires. La loi a été modifiée par le Parlement pour autoriser ce type d'investissements à la condition que les provinces imposent des restrictions raisonnables que l'on est en train de mettre au point.

La société de financement spécial revêt également une importance primordiale. Elle permettra aux institutions financières d'acquérir des intérêts dans des entreprises non financières, moyennant certaines restrictions. Il n'est pas indispensable que ce règlement soit en place au moment de la proclamation, mais nous préférierions qu'il le soit. Ces dispositions résultent des observations formulées au sujet de la réforme des institutions financières, notamment dans la partie du rapport du Sénat qui préconisait de laisser aux banques une plus grande latitude, par exemple pour financer des entreprises non financières par l'intermédiaire de sociétés de portefeuille. Ce règlement a été conçu dans le même esprit. Nous en publierons l'avant-projet d'ici deux ou trois jours pour que le secteur financier et tous les intéressés puissent nous faire leurs commentaires.

Les limites sur les emprunts des compagnies d'assurance ont suscité un certain intérêt. C'est là un règlement qu'il faudrait mettre en place à temps pour la proclamation de façon à ce que les compagnies d'assurance puissent profiter du nouveau pouvoir d'emprunter que leur confèrent les projets de loi adoptés par le Parlement. Ces projets de loi limitent le pourcentage d'emprunts total. Cette limite doit être fixée par règlement. Nous avons l'intention de fixer la limite à 20 p. 100 du bilan pour les compagnies d'assurance et à un pourcentage nettement inférieur pour les compagnies d'assurance incendie, accidents et risques divers étant donné la nature différente des activités de ces dernières. Nous espérons que ce règlement sera prêt d'ici quelques jours, une semaine au plus, là aussi pour que les intéressés puissent nous dire ce qu'ils en pensent.

[Text]

The last item on my list of regulations that I was asked to comment a bit on concerning the status is the case of affiliated directors. As the legislation was proceeding through Parliament, amendments were made to move certain of the key definitions of the affiliated director policy into regulations. In particular, the legislation now states that an individual becomes an affiliated director if that individual is a significant borrower of the financial institution. However, the definition of what constitutes a significant borrower has been moved into regulations at the request of the industry to provide more flexibility. We are in the process of dealing with the definition of significant borrower in regulations. Previously, the bill had indicated, for example, that an individual could become a significant borrower if more than a certain amount of that individual's borrowings, or companies controlled by that individual's borrowings, were from the bank or trust company or insurance company where the individual was a board member. So that a certain amount of borrowing was fine; beyond that amount the individual became an affiliated director. Under the legislation banks, trusts, insurance companies, and so on, are allowed to have affiliated directors but the proportion of the board that may be affiliated is limited to one-third.

The key definition is the definition of significant borrower. There are two issues outstanding with this definition and we are discussing this with financial institutions; that is, essentially the banks and the trust companies. With respect to the significant borrower definition, the key issue is whether a director becomes affiliated only if the loans are not in good standing instead of there being a certain point when a person becomes affiliated even if the loans are very large in relation to the person's total borrowings. The second issue we are reviewing is whether trust companies and their holding companies may have identical boards of directors. We are reviewing that issue in the context of a number of financial institution situations we have seen over the past few months where there have been identical boards between the parent holding companies and the trust companies. That was a source of some concern. Previously it had been possible for a trust company to have the identical board with its parent holding company, but there was some worry that that might not be appropriate and might lead to some difficulties of divided loyalties and interests. But we have not reached the decision on that. We are consulting on that issue. I am consulting on that issue both with the industry and with the Superintendent's office.

That is where we are on six or seven of the key regulations aside from the insurance business. Before we get into the insurance business issue, if there are any questions I will entertain them now, or should I go straight through and talk about the insurance business regulations? Perhaps it would be better to go into the insurance business regulations now.

The Chairman: All right. Thank you.

Mr. Le Pan: With respect to the insurance business regulations, to assist the committee I thought I would do three things. First, I will review the policy background. Secondly, I will set out how the current draft regulation would operate. The draft regulation that I am talking about as a baseline is the May 31 draft of last year. Thirdly, I will indicate the issues

[Traduction]

La dernière question sur la liste de règlements dont on m'a chargé de vous parler un peu est celle des administrateurs affiliés. Quand le Parlement a été la législation, des modifications ont été apportées de façon à ce que certaines définitions concernant les administrateurs affiliés soient données dans le règlement plutôt que dans la loi. La loi porte notamment qu'une personne devient un administrateur affilié si elle est un emprunteur important de l'institution financière. Cependant, la définition d'un emprunteur important sera donnée dans le règlement à la demande du secteur financier pour lui laisser davantage les coudées franches. Nous sommes en train de préparer cette définition. Jusqu'ici, le projet de loi disait, par exemple, qu'une personne pouvait devenir un emprunteur important si plus qu'un certain montant de ses emprunts provenait de la banque, société de fiducie ou compagnie d'assurance au conseil d'administration de laquelle cette personne siégeait. Par conséquent, si les emprunts dépassaient un certain montant, la personne en question devenait un administrateur affilié. La loi autorise les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les autres institutions financières à avoir des administrateurs affiliés, mais ces derniers peuvent seulement constituer le tiers de leur conseil d'administration.

La principale définition est celle de l'emprunteur important. Il nous reste deux problèmes à régler à cet égard et nous en discutons avec les institutions financières, c'est-à-dire surtout les banques et les sociétés de fiducie. Pour ce qui est de la définition de l'emprunteur important, il s'agit surtout d'établir si un administrateur devient affilié uniquement lorsque ses emprunts sont en souffrance ou si, au delà d'un certain point, il le devient même si ses emprunts sont très importants par rapport à sa dette totale. Nous cherchons également à déterminer si les sociétés de fiducie et leurs sociétés mères peuvent avoir exactement le même conseil d'administration. Nous étudions la question dans le contexte de diverses situations problématiques dont nous avons été témoins ces derniers mois, où des sociétés de fiducie avaient le même conseil d'administration que la société mère. Cela a posé certains problèmes. Avant, une société de fiducie pouvait avoir exactement le même conseil d'administration que sa société mère, mais on a craint que ce ne soit pas toujours souhaitable et que cette situation ne crée des conflits d'intérêts. Nous n'avons cependant pas encore pris de décision à cet égard. Nous tenons des consultations à ce sujet. Je consulte à la fois le secteur bancaire et le Bureau du surintendant.

Voilà où nous en sommes en ce qui concerne six ou sept des principaux règlements, à part ceux qui visent le secteur de l'assurance. Avant de passer à ce secteur, si vous avez des questions à formuler, je suis tout prêt à les entendre, ou préférez-vous que je passe directement au règlement sur la souscription d'assurance? Peut-être est-ce préférable?

Le président: D'accord. Merci.

M. Le Pan: En ce qui concerne le règlement sur la souscription d'assurance, je me suis dit que mon exposé serait peut-être plus clair si je le divisais en trois parties. Je commencerai par passer en revue la politique actuelle. Je vous expliquerai ensuite comment l'avant-projet de règlement s'appliquera. Il s'agit de la version publiée le 31 mai de l'année dernière. Troi-

[Text]

as we see them and the evolution of the regulation since last May. We have received a large amount of correspondence and have had many sessions with various parts of the industry, as well as looking at the draft regulation from a technical perspective with the benefit of a further six, seven or eight months of thought from a technical point of view. So that the presentation is in two parts. First, it makes reference to the policy background; and, secondly, it reviews the various key parts of the draft regulation and issues related to it. In that part of the presentation I would like to talk a bit about what we see would be permitted and would not be permitted under the regulation as it now stands and certain of the issues that have been raised with us, which are not fully resolved at this point in our minds.

In reviewing the policy background here we are talking about the original policy overview paper. The committee may want to make comments on the policy as well as the technicalities. We needed to start with some kind of baseline, so I started with the October policy paper when the whole provincial legislative reform package was released, and the May 31 regulation, and then my subsequent letter to the committee, which I have also provided to the industry.

On page three of this presentation the basic policy is that deposit-taking institutions would be able "to own insurance companies though rules which would restrict the retailing of insurance by deposit-taking institutions". I took that from the overview paper. As is indicated in this quotation, "banks, trusts and loan companies would be restricted from offering most services on behalf of insurance companies".

Turning to page four, there are several aspects of the restrictions that have always been contemplated — at least over the past few years. To begin with, there is to be a restriction on what could occur within a branch of a deposit-taking institution. The overview paper said, for example, that the retailing of insurance through branches would be prohibited. Secondly, in a related point, it stated that institutions would be prevented from distributing insurance through their branches, with the exception of products such as credit, life, term insurance products, and certain other products for which there is no assessment of risk, such as travel insurance. This reflects the policy that deposit-taking institutions were in the main to be restricted within a branch to the kinds of products that they have been offering historically.

In addition to the restrictions in the branch, which is part of the restriction, page five describes the policy as at the time of the overview paper with respect to what could occur outside a branch. For example, the overview paper stated that there would be the power to promote goods and services to credit card holders and there would be permission to mail applications to customers, provided the mailings were not targeted. We will come back to some of the details concerning how this was to operate. Some of the key issues that are outstanding at the moment now concern: How do these restrictions operate; how broadly do they operate; what do they cover and what do they not cover; and, are the rules against targeting based on a specific list of factors or are they more general prohibitions on targeting?

[Traduction]

sièmement, je ferai ressortir les principaux points et je décrirai l'évolution de ce règlement depuis mai dernier. Nous avons reçu une correspondance abondante et nous avons tenu de nombreuses réunions avec les divers éléments du secteur financier ainsi qu'entre nous pour examiner l'avant-projet de règlement du point de vue technique en profitant de six, sept ou huit mois de réflexion. La première partie de cette présentation porte donc sur les énoncés de politique et la deuxième passe en revue les principaux points de l'avant-projet de règlement. Dans cette partie, je voudrais vous parler un peu de ce que le règlement autorisera et interdira et de certaines questions qui ont été soulevées et qui n'ont pas encore été entièrement réglées selon nous.

Pour ce qui est des énoncés de politique, il est question ici de l'Aperçu des propositions législatives. Le comité pourra peut-être faire des commentaires sur la politique et l'aspect technique, mais comme il fallait bien commencer quelque part, je suis parti du document publié en octobre en même temps que l'ensemble des réformes législatives provinciales et du règlement du 31 mai, puis de ma lettre au comité, que j'ai d'ailleurs communiquée au secteur financier.

A la page trois du document vous pouvez lire que la nouvelle politique permettrait aux institutions de dépôt «de posséder des filiales d'assurance, quoique les règles limiteront la vente au détail d'assurance dans les institutions de dépôt». C'est extrait de l'Aperçu des propositions législatives. Comme il est précisé ici, «les banques et les sociétés de fiducie et de prêt ne seront pas autorisées à offrir la plupart des services d'assurance pour le compte de compagnies d'assurance».

Si vous prenez la page quatre, vous y trouverez plusieurs des restrictions qui ont été envisagées dès le début ou du moins depuis plusieurs années. La première porte sur les activités des filiales des institutions de dépôt. Par exemple, il est dit dans l'Aperçu des propositions législatives que les institutions de dépôt ne pourront pas s'engager dans la vente au détail d'assurance. Deuxièmement, les institutions financières ne pourront pas distribuer des formules de proposition d'assurance dans leurs succursales, sauf de l'assurance-vie liée au crédit accordé et de l'assurance temporaire ne comportant aucune évaluation du risque, par exemple une assurance-voyage. Cela reflète la politique voulant que ces institutions ne puissent généralement offrir dans leurs succursales que les produits traditionnels.

En plus des restrictions visant les succursales, vous avez, à la page cinq, une description de la politique en vigueur, au moment de la publication de l'aperçu des propositions législatives, quant aux activités à l'extérieur des succursales. Par exemple, il est dit que les institutions de dépôt auront le droit de faire la promotion de produits et de services auprès des détenteurs de leurs de crédit et d'envoyer des formulaires de demande par la poste à la condition que les destinataires ne soient pas choisis en fonction de certains critères. Nous reviendrons sur ce point. Il reste encore certaines questions clés à résoudre quant à la façon dont ces restrictions s'appliqueront, ce qu'elles couvriront et quant à savoir si les règles interdisant le ciblage doivent se baser sur certains critères précis ou revêtir un caractère plus général.

[Text]

As I indicate on the bottom of page five, the issue here is that we took in the May 31 draft those policy statements as implying, which they do directly, that deposit-taking institutions would be able to promote insurance to their customers, not only to their credit card holders, provided that the customers were not selected on the basis of specified information. However, there is an issue about whether or not the ability to promote should be more limited; in other words, whether it should not only be to all customers but also to a subset of customers, and whether there should be different rules to deal with the targeting issue. It is easy for the committee to understand, given the quotes from the overview paper, why the May 31 regulation is drafted the way it is, which allows targeting as long as it is not on the basis of a selected list of factors set out in the regulation.

Passage of information is a third part of the issue of what restrictions are to apply. The purpose of these restrictions is that deposit-taking institutions may have an advantage in information which might give them an unfair leg up relative to insurance companies or insurance brokers and agents. On the other hand, there is a view that excessive restriction on the use of information will add unnecessary costs. In framing the regulation we have tried to take account of the fact that not only does an institution have access to information in its own right but it is also possible today, and has long been possible, for a deposit-taking institution and for an insurance company to purchase lists that are comprised on a select basis and use those lists for the purposes of promotion. There are lots of firms out in the business world generally who are in the business of providing, compiling, assembling lists for purposes of target marketing of one form or another. Therefore, we thought that to some extent there was some benefit in using that as a bench mark and not necessarily forcing an institution to go outside solely to have to buy the information outside.

Senator Kirby: Can we ask you detailed questions to fill something in?

Mr. Le Pan: Yes.

Senator Kirby: Given what you have prohibited in your fourth paragraph on page six, can you give me a couple of examples of what is allowed?

Mr. Le Pan: I will give you a simple example. Address is not there on the list. Address could be used in a variety of ways, potentially. Address might be used simply because you have a product that is only being offered to a certain part of the country. You might say that I designed a product that is only offered to a certain area of the country.

Senator Kirby: Name is not there either.

Mr. Le Pan: Yes. But address could also be used as a proxy; for example, you can buy Rockliffe as opposed to Glebe as opposed to Vanier.

Senator Kirby: Okay. But basically any specific information about an individual in the sense of how much money he is worth and what his family is like, and so on, that is what is prohibited, is that right?

Mr. Le Pan: That is right. In the policy overview paper, and in the draft regulation, we tied this list to a couple of factors.

[Traduction]

Tel qu'indiqué au bas de la page cinq, nous sommes partis du principe, dans l'avant-projet du 31 mai, que les institutions de dépôt devraient pouvoir faire la promotion de leurs services d'assurance non seulement auprès des détenteurs de leurs cartes de crédit, mais du reste de leur clientèle à la condition qu'elle ne soit pas sélectionnée en fonction de certains renseignements. Néanmoins, il y a lieu de se demander si la possibilité de promouvoir les ventes ne devrait pas être plus limitée. Autrement dit, la publicité doit-elle s'adresser à tous les clients ou seulement à une catégorie de clients et faut-il établir des règles différentes à cet égard? Vous comprendrez facilement, grâce aux extraits de l'Aperçu des propositions législatives, pourquoi le règlement du 31 mai a été libellé comme il l'a été, de façon à permettre le ciblage du moment que ce n'est pas en fonction des critères énoncés dans le règlement.

Le transfert de renseignements est également visé par des restrictions. Celles-ci sont imposées du fait que les institutions de dépôt peuvent être indûment avantagées en raison des renseignements qu'elles possèdent, ce qui leur permettrait d'opposer une concurrence déloyale aux compagnies d'assurance, ou aux courtiers ou agents d'assurance. D'un autre côté, on estime qu'une limitation excessive de l'usage des renseignements détenus par les institutions de dépôt entraînerait des frais supplémentaires inutiles. Nous avons essayé de tenir compte du fait que non seulement une institution de dépôt possède des renseignements sur ses propres clients, mais qu'elle peut, comme une compagnie d'assurance, acheter des listes sélectives et s'en servir pour faire de la publicité. De nombreuses entreprises se spécialisent dans la compilation et la vente de liste permettant de cibler la clientèle. Par conséquent, nous estimons qu'il vaut mieux de pas obliger une institution à se procurer uniquement des renseignements de source extérieure.

Le sénateur Kirby: Pouvons-nous vous demander des précisions supplémentaires?

M. Le Pan: Certainement.

Le sénateur Kirby: Étant donné les interdictions énoncées au quatrième paragraphe de la page six, pourriez-vous me citer quelques exemples des activités permises?

M. Le Pan: Je vais vous donner un exemple bien simple. L'adresse ne figure pas sur la liste. Vous pouvez vous en servir de diverses façons. Par exemple, elle vous permet d'offrir votre produit uniquement aux gens d'une certaine région du pays.

Le sénateur Kirby: Le nom n'est pas là non plus.

M. Le Pan: En effet, mais l'adresse peut-être révélatrice. Par exemple, vous pouvez choisir de vendre votre produit dans Rockliffe plutôt que dans le Glebe ou dans Vanier.

Le sénateur Kirby: D'accord, mais pour ce qui est de renseignements précis sur un client, quant à savoir combien d'argent il possède et à quoi ressemble sa famille, il est interdit de se servir de ces renseignements, n'est-ce pas?

M. Le Pan: En effet. Dans l'Aperçu des propositions législatives et l'avant-projet de règlement nous avons relié cette liste

[Text]

The first factor was the clear policy that banks, for example, are not in the business of trying to flog car insurance or house insurance to an individual. If you could actually find out or use information on when an individual's home loan, mortgage loan became available or came up for renewal, or whether he just had a car loan, then obviously you could use that to compile a list of people who are just about to need house or car insurance. There were, obviously, factors on the list that were intimately tied to information that a financial institution would have that would tell them who is in the market for car insurance, house insurance, and so on. There were then broader, socio-economic factors, for example, income, net worth, size of deposit and size of loan, that we thought could be used as pretty effective proxies to target to high net worth individuals or middle income individuals, or whatever.

Senator Kirby: And they were prohibited.

Mr. Le Pan: And they were prohibited. But there is not a total prohibition in this list.

Senator Sylvain: Mr. Le Pan, the thrust of this particular bill was to allow the banks to operate in an insurance field that is specified. They can sell credit or life or this and that, travel insurance, and so on. As long as they stay within the fields that the act permits, why do we want to restrict them as to how they operate within those fields?

Senator Haidasz: Unfair competition if you have more information about a customer.

Mr. Le Pan: I have some sympathy for your point of view. I am getting ahead of myself, but we have been presented with the suggestion that perhaps there should be no ability to promote authorized types of insurance except to every customer of the bank. Inherently that means that a bank would not be in the business of offering these authorized types. By "authorized types" I mean things like the credit life, the travel, the credit card related stuff. For example, if one were to restrict an institution in that category, inherently if I am there for a mortgage and they say, "Nick, you need life insurance on this mortgage," they are effectively promoting it based on a selection because I am there simply for a credit card.

Senator Sylvain: Does the act not give them, in effect, the right to do creditor life insurance, mortgage life insurance, that type of thing?

Mr. Le Pan: It is through the regulations. A little later on—

Senator Sylvain: I do not want to spoil your speech, but I am trying to figure out why it has to be so complicated. If you can say that banks can operate in certain fields and not in others, why do we not work things out on that basis rather than seemingly having a lot of rules to prevent the different ways in which they could operate in those fields they are not authorized to operate in?

Mr. Le Pan: First, in terms of operating within the authorized fields, it is the regulation that will give them the power to do that. It must be through regulation in the way the act is set up. What has been brought to us over the past two years is that

[Traduction]

à certains facteurs. Premièrement, les banques ne doivent pas tenter de vendre une assurance-automobile ou une assurance-maison à leurs clients. Si vous savez qu'un client doit bientôt renouveler son hypothèque ou qu'il vient d'obtenir un prêt pour s'acheter une voiture vous pourriez évidemment dresser une liste de gens qui vont avoir besoin d'une assurance-maison ou d'une assurance-automobile. Nous avons établi notre liste en fonction des renseignements qui permettent à une institution financière de savoir qui est prêt à acheter une assurance. Il y a également d'autres renseignements socio-économiques plus généraux, par exemple sur le revenu, l'actif net, l'importance du dépôt ou du prêt qui permettent assez bien de cibler les gens à revenu élevé ou moyen, par exemple.

Le sénateur Kirby: Et c'est interdit.

M. Le Pan: C'est interdit, mais il n'y a pas d'interdiction totale dans cette liste.

Le sénateur Sylvain: Monsieur Le Pan, ce projet de loi visait à permettre aux banques d'opérer dans le secteur de l'assurance moyennant certaines restrictions. Elles peuvent vendre une assurance-vie liée au crédit, une assurance-voyage, etc. Du moment qu'elles restent dans les secteurs où la Loi les autorise à opérer. Du moment qu'elles respectent les limites fixées, pourquoi restreindre la façon dont elles peuvent opérer?

Le sénateur Haidasz: Parce qu'elles feraient de la concurrence déloyale en possédant plus de renseignements sur la clientèle.

M. Le Pan: Je comprends votre point de vue. J'anticipe un peu sur ce que je vais dire, mais on nous a suggéré de ne pas autoriser les banques à promouvoir les types d'assurance autorisés, sauf à leurs clients. Je veux parler de l'assurance-vie liée au crédit, de l'assurance-voyage et des assurances sur les cartes de crédit. Par exemple, si ces restrictions sont imposées et si, quand je me présente à la banque pour obtenir un prêt hypothécaire on me dit que j'ai besoin d'une assurance sur ce prêt, la banque cherche à promouvoir ses ventes d'assurance étant donné que je suis seulement allé là pour mon prêt hypothécaire ou une carte de crédit.

Le sénateur Sylvain: En fait, la loi ne lui confère-t-elle pas le droit de vendre de l'assurance vie liée au crédit, de l'assurance-vie hypothécaire, ce genre de choses?

M. Le Pan: C'est prévu dans le règlement. Un peu plus tard—

Le sénateur Sylvain: Désolé de vous interrompre, mais j'essaie de comprendre pourquoi il est nécessaire de compliquer autant les choses. Si vous dites que les banques peuvent opérer dans tel ou tel secteur, mais pas dans les autres, pourquoi ne pas partir de là au lieu d'établir toutes sortes de règles pour les empêcher d'employer divers moyens d'opérer dans les secteurs qui leur sont interdits?

M. Le Pan: Premièrement, pour ce qui est des secteurs d'activité autorisés, c'est le règlement qui leur permettra d'y opérer. C'est ce que prévoit la Loi. Depuis deux ans, le secteur de l'assurance nous a fait valoir que ce n'est pas seulement

[Text]

from the insurance industries' point of view the issues have not just been authorized versus others, but also the method by which the authorization is used. For example, some people believe that it ought not to be possible for a bank to put up a billboard beside the Queensway, for example, to say that TD Bank owns TD Insurance. Again, it has been put to us that it is more than a simple split.

Senator Sylvain: If we had a definition of what it meant to be in the insurance business and that definition said soliciting, sending out applications, advertising, servicing and regulating claims are all part of being in the insurance business and the banks cannot do that, that would clear up the problem.

Mr. Le Pan: That goes part of the way but the concern has also been expressed that the issue of passage of information is also important. It is not only the question of what activities a bank can undertake, but also whether a bank can use its data base to target and therefore—

Senator Sylvain: That I see as a separate thing but I am saying that when you say you cannot be in the insurance business, what do you mean? All things that go into being in the insurance business can be set out, and if you do those things you are in the insurance business, not just underwriting.

Mr. Le Pan: We would agree that it is more than underwriting. The legislation says that a bank is not in the insurance business except to the extent permitted by the regulation. That is the way in which clause 416 was finally adopted by Parliament. Therefore, only the limited areas that are permissible would be set out in the regulation. So we would not just say in the regulation you can not do underwriting. As you come to the regulation you will see that only a limited set of administrative services, for example, with respect to authorized policies, will be permitted. So they would not be permitted by definition with regard to the solicitation issue, and so forth. So I share your sense of desire to simplify but there are several aspects that we have tried to balance, not only with respect to authorization but also with respect to the passage of information.

Senator Haidasz: These regulations permit all kinds of competition between different financial institutions. Were they checked against the provisions of federal legislation, such as the competition act? There is such a thing as unfair competition in the federal act.

Mr. Le Pan: That's right, and the competition act does apply to federally regulated financial institutions and will continue to do so under the new regime as well. The Department of Consumer and Corporate Affairs has been involved with the discussion and development of this regulation. The competition bureau and the competition tribunal have not looked at any specific arrangement but if there was a concern over an unfair takeover or an unfair business practice the financial institution would be subject to the competition act, as is the case today

[Traduction]

l'interdiction de certaines activités qui compte, mais aussi la façon dont les banques se livrent aux activités autorisées. Par exemple, certaines personnes estiment qu'une banque ne devrait pas pouvoir installer le long du Queensway un panneau d'affichage disant que la banque TD est propriétaire d'Assurance TD. Il ne s'agit donc pas seulement d'ouvrir ou de fermer certains secteurs.

Le sénateur Sylvain: Si nous avions une définition de l'assurance précisant que cette activité consiste à solliciter la clientèle, envoyer des formulaires de demande de souscription, faire de la publicité, desservir les clients et réglementer les demandes d'indemnités, et si ce secteur est fermé aux banques, cela réglerait le problème.

M. Le Pan: En partie, mais les intéressés considèrent que le transfert de renseignements est tout aussi important. Il ne s'agit de déterminer non seulement quelles sont les activités auxquelles une banque peut se livrer, mais également si une banque peut se servir de sa base de données pour viser une certaine clientèle, par conséquent...

Le sénateur Sylvain: C'est une autre question, mais quand vous dites que les banques ne peuvent pas se lancer dans le secteur de l'assurance, qu'entendez-vous par là? Il est possible de préciser toutes les activités qui font partie du secteur de l'assurance et si vous vous livrez à ces activités, vous êtes dans le secteur de l'assurance et pas seulement dans celui de la souscription.

M. Le Pan: En effet. La législation interdit aux banques de vendre de l'assurance sauf dans la mesure où la loi les y autorise. C'est sous cette forme que l'article 416 a finalement été adopté par le Parlement. Par conséquent, seuls les secteurs limités où elles sont autorisées à opérer seront indiqués dans le règlement. Ce règlement ne va pas se contenter de dire qu'il est interdit aux banques de faire de la souscription d'assurance. En examinant le règlement, vous verrez qu'il autorise seulement un nombre limité de services administratifs, par exemple pour les polices autorisées. La sollicitation et le reste seront donc interdits, par définition. Je partage votre désir de simplifier les choses, mais nous avons essayé de tenir compte de plusieurs facteurs pour ce qui est non seulement des activités autorisées, mais également du transfert de renseignements.

Le sénateur Haidasz: Ce règlement permet aux institutions financières de se faire concurrence sur toutes sortes de plans. Avez-vous vérifié s'il était conforme aux dispositions de la législation fédérale, par exemple, celles de la Loi sur la concurrence? La législation fédérale régit déjà la concurrence déloyale.

M. Le Pan: C'est exact et la Loi sur la concurrence s'applique aux institutions financières assujetties à la réglementation fédérale et ce nouveau règlement ne changera rien à cela. Le ministère des Consommateurs et des Sociétés a participé à nos consultations et à l'élaboration de ce règlement. Le Bureau de la concurrence et le Tribunal de la concurrence n'ont pas eu de cas particulier à examiner, mais en cas de prise de contrôle ou de pratiques commerciales déloyales, l'institution financière en question tomberait sous le coup de la Loi sur la concurrence, comme c'est le cas actuellement.

[Text]

Senator Haidasz: Did you check whether these new regulations that you will present to the Minister of Finance conform to the provisions of the competition act? Have they been scrutinized as to whether anything in these regulations transgresses or violates the federal competition act.

Mr. Le Pan: There is nothing on the face of them as to whether an institution might engage in an unfair practice using the powers here, just as it could under another act. That will be a matter for the competition bureau and others to monitor as activity occurs over the next five years.

Senator Haidasz: In other words, the regulations were not checked by your department carefully as to whether any of them violate the federal competition act?

Mr. Le Pan: As I have said, we have talked with the Department of Consumer and Corporate Affairs. We still only have draft regulations. As you can see, there is a variety of things that are still open. We are in the process of developing those regulations.

Senator Haidasz: Thank you.

Mr. Le Pan: If I may, with regard to other restrictions applicable on page 7, the overview paper indicated that, of course, a bank or trust company cannot act as an agent in the placing of insurance. The institutions are required to ensure that the premises are separate and distinct and the branches are restricted from servicing insurance policies.

That comes back to a point made a few moments ago, that there should be limits on what activities can actually occur, even for authorized types of insurance because even for them we would not want a bank underwriting that insurance, and there would be restrictions on direct links to insurance companies or agents through telephone or computer links. I will skip the next page, if I may, except to note that a number of the restrictions I referred to are actually in the law as passed by Parliament and waiting to come into force. In particular the law states in section 416 that a bank cannot undertake the business of insurance except to the extent permitted by the regulations, so the regulations will allow the exceptions. It then goes on to include the prohibition of acting as agent in subsection 2 and gives the Governor in Council the authority to make regulations, including regulations on the relations between banks, agents and insurance companies. It is under that authority and the authority of subsection 3 (a) and (b) that we make regulations with respect to things like passage of information between a bank and an insurance company and insurance agent.

Starting on page 9, I would like to outline how at this point the various restrictions find their way into the draft regulations and what I think are the main issues outstanding with respect to that draft regulation. I do not want to speak for the insurance industry or the banks but seeing as we have had a fair amount of discussion with them I would like to indicate what we have heard from them as to the major areas outstanding.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Avez-vous vérifié si ce nouveau règlement que vous allez soumettre au ministre des Finances est conforme aux dispositions de la Loi sur la concurrence? L'a-t-on examiné pour s'assurer qu'il ne contient rien de contraire à cette loi?

M. Le Pan: A première vue, il ne contient rien incitant à croire que les droits qu'il confère aux institutions financières leur permettront de recourir à des pratiques déloyales, pas plus qu'en vertu d'une autre loi. Ce sera au Bureau de la concurrence et aux autres organismes compétents de surveiller la situation au cours des cinq prochaines années.

Le sénateur Haidasz: Autrement dit, votre ministère n'a pas vérifié soigneusement ce règlement pour s'assurer qu'il n'est pas contraire à la Loi fédérale sur la concurrence?

M. Le Pan: Comme je l'ai dit, nous avons discuté avec le ministère des Consommateurs et des Sociétés. De plus, ce n'est là qu'un avant-projet de règlement. Comme vous pouvez le voir, diverses possibilités restent envisageables. Nous sommes en train d'élaborer ce règlement.

Le sénateur Haidasz: Merci.

M. Le Pan: En ce qui concerne les autres restrictions énoncées à la page sept, l'Aperçu des propositions législatives indiquait qu'une banque ou société de fiducie ne pouvait évidemment pas agir comme mandataire dans le placement d'assurance. Les institutions financières doivent veiller à utiliser des locaux distincts et à ce que leurs succursales n'assurent pas le suivi des polices d'assurance.

Cela nous ramène à ce que j'ai dit tout à l'heure quant à la nécessité de limiter les activités permises, même pour les types d'assurance autorisés, car il ne faudrait pas qu'une banque puisse souscrire ce genre d'assurance sans que rien ne l'empêche d'être directement reliée à des compagnies d'assurance ou à des agents par téléphone ou par ordinateur. Je vais sauter la page suivante, si vous le permettez, sauf pour dire que plusieurs des restrictions que j'ai mentionnées figurent déjà dans la loi adoptée par le Parlement et entreront bientôt en vigueur. La loi stipule particulièrement, à l'article 416, qu'une banque ne peut pas se livrer au commerce de l'assurance, sauf dans la mesure permise par les règlements. Par conséquent, le règlement autorisera certaines exceptions. Ce même article interdit également aux banques, au paragraphe (2) d'agir à titre d'agent pour la souscription d'assurance et il confère au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements notamment pour régir les relations entre les banques et les agents et compagnies d'assurance. C'est en vertu de ce pouvoir et du paragraphe (3) que nous prenons des règlements régissant notamment le transfert de renseignements entre une banque et une compagnie ou un agent d'assurance.

A partir de la page neuf, je vais vous décrire la façon dont les diverses restrictions sont incluses dans l'avant-projet de règlement et les principales questions qu'il nous reste à régler. Je ne parle pas au nom du secteur de l'assurance ou de celui des banques, mais comme nous avons eu de longues discussions avec eux, je peux vous dire quels sont les principaux problèmes à résoudre selon eux.

[Text]

On page 10 it indicates that the first part of the regulation deals with what are called authorized types of insurance. So the concept here is that certain types of insurance will be authorized and may be offered—I use that word deliberately—and promoted in a branch. There is a list here, (a) through (f). There is also credit card insurance, which is referred to somewhere else in the regulations, but obviously it is not offered in a branch. And there is export credit insurance that is referred to elsewhere in the regulations, which we also think of as part of the authorized type of insurance.

I do not think there is a big issue with respect to the authorized types of insurance, with one exception. That issue, which can be found at the bottom of the page, is about something called savings insurance. It has been brought to our attention that some financial institutions may have been offering insurance, for example, related to someone who, say, is saving for an RRSP during the year to make a contribution at year end. Suppose the person dies halfway through the year. It is sort of the opposite side of credit life insurance. The insurance would make up the extra contribution to that savings plan. However, if you take that kind of example and you run it for 30 years and you say, “I have a savings plan to save \$1 million after 30 years, but I die at age 22,” that is the equivalent of an endowment insurance policy, and that should not be permitted.

So there is a question about whether savings insurance ought to be added at all to the list and, if so, can we get it circumscribed to only the narrow kind of thing that has apparently been offered by some financial institutions historically? I am not aware that any banks are offering it now. One or two trust companies may actually be offering it now.

The other issue with respect to the list on authorized insurance is that we want to make it clear that we are talking about contracts; these are all group insurance policies. The previous May 31 draft did not indicate it was group insurance but we have in mind group policies and we are satisfied that that is the appropriate definition for all these types of insurance. That is the core list, if you will, in the regulation of the authorized types of insurance.

Then the question becomes: what happens with authorized insurance, what is allowed with authorized insurance and what, if anything, is allowed with the non-authorized or everything else“. Page 11 deals with the question of promotion. That is intimately linked to what is permissible with respect to authorized and non-authorized types. There are some significant issues outstanding with respect to this area. The May 31 draft indicated that a bank could promote the business of an insurance company, agent or broker to its customer if the promotion was in respect of an authorized type of insurance or to its customers generally and not selected on the basis of targeting.

The key issues here are the ones that I have listed. First, it is accepted that authorized types of insurance need to be promoted within a branch because that is how you sell them. You sell them within a branch and you promote them. You target. For authorized types of insurance you must target, even for something like export insurance. You promote or talk about export insurance only to somebody who is making export sales.

[Traduction]

A la page 10 on voit que la première partie du règlement porte sur les types d'assurance dits «autorisés». Par conséquent, certains types d'assurance seront autorisés et pourront être offerts—j'emploie ce mot à dessein—dans une succursale. Il y a là une liste allant de (a) à (f). A cela s'ajoute l'assurance sur les cartes de crédit qui est mentionnée ailleurs dans le règlement, mais qui bien entendu, n'est pas offerte dans les succursales. Il y a aussi l'assurance sur le crédit à l'exportation qui figure également ailleurs et qui fait partie des types d'assurance autorisés.

Je ne pense pas que les types d'assurance autorisés prêtent vraiment à contestation, sauf un. Cette assurance, qui est mentionnée au bas de la page, est l'assurance-épargne. On nous a signalé que certaines institutions financières offraient une assurance à quelqu'un qui, par exemple, économise au cours de l'année pour contribuer à un REÉR à la fin de l'année. Supposons que la personne meurt au milieu de l'année. C'est plus ou moins la contrepartie de l'assurance-vie liée au crédit. L'assurance verse alors la différence dans le REÉR. Cependant, pour reprendre cet exemple, si cette assurance est souscrite sur 30 ans pour protéger le million de dollars que vous comptez économiser d'ici 30 ans dans votre REÉR au cas où vous mourriez à l'âge de 22 ans, cela revient au même qu'une police d'assurance mixte et nous ne pouvons pas l'autoriser.

Il faut donc voir si l'assurance-épargne doit être ajoutée ou non à la liste et, dans l'affirmative, si elle doit se limiter au type d'assurance que certaines banques ont offert jusqu'ici. Il y a peut-être une ou deux sociétés de fiducie qui le font actuellement.

D'autre part, toujours en ce qui concerne les types d'assurance autorisés, nous tenons à préciser qu'il s'agit, dans tous les cas, de polices collectives. L'avant-projet du 31 mai ne le mentionnait pas, mais c'est que nous envisageons et nous sommes convaincus que telle est la définition de toutes ces catégories d'assurance.

Voyons maintenant quelles sont les activités auxquelles les banques peuvent se livrer à l'égard des types d'assurance autorisés ou non autorisés. La page 11 traite de la promotion des ventes. Cet aspect est intimement relié aux activités permises et interdites. Il reste d'importantes questions à régler sur ce plan. L'avant-projet du 31 mai indiquait qu'une banque peut promouvoir les services d'une compagnie, d'un agent ou d'un courtier d'assurance auprès de sa clientèle à la condition que cette publicité porte sur un type d'assurance autorisé ou qu'elle s'adresse à l'ensemble de ses clients et non pas à un groupe cible.

Les principaux problèmes qui se posent ici sont ceux que j'ai énumérés. Premièrement, nous reconnaissons que les banques doivent pouvoir faire la promotion des types d'assurance autorisés dans leurs succursales étant donné que c'est ainsi qu'elles peuvent les vendre. C'est dans les succursales que vous vendez et faites connaître vos produits. Vous visez une certaine clientèle; pour les types d'assurance autorisés, vous devez cibler vos

[Text]

You talk about and promote credit card insurance only to people who have credit cards. So there must be some targeting, otherwise the concept of allowing authorized insurance is meaningless. American Express and other companies have traditionally targeted certain types of travel insurance. I travel and so I get the applications for the travel coverage. Other people may buy lots of appliances so they get applications from companies like that for appliances or stereo equipment. We believe that targeting is desirable with respect to authorized types because that is inherent in how you sell authorized types of insurance.

However, that still leaves the question of whether, for example, should promotion be permitted outside a branch and, if so, should it only be permitted to credit card holders, only to customers or to any person? What is involved in that issue, for example, is how much a bank would be allowed to do in a mailing. Could it do a mailing to all its credit card customers? Must it do a mailing to all its customers? If one goes to any person, that brings in the issue of the billboards. For example, if all that was permitted was promotion of these types of insurance only to customers or credit card holders, that would not allow one to put up a billboard because a billboard is not a promotion to a credit card holder or to customers but to any person, to the world.

The related issue is whether authorized and non-authorized types of insurance should be treated differently and whether promotion should possibly be more limited for non-authorized types. The May 31 draft regulation would have allowed promotion outside a branch to customers who are not targeted on the basis of a set of information listed — income, age, net worth, et cetera. So the May 31 draft said, “outside a branch as long as you do not target on income, age, marital status, whether or not you have a car, house or property, you can do promotion to all your customers or to a group of your customers. The May 31 draft would not permit billboards because it only talked about customers, not any person.

Senator Sylvain: So we are always talking about authorized lines of insurance, because you are getting into the other things, and if it is not authorized I don't know why you want to make resolutions for it except to say, “Don't get into the business.”

Mr. Le Pan: At the least, everyone agrees that we do have to have passage of information regulations that apply to everything.

Senator Sylvain: That is something else.

Mr. Le Pan: On the next page is a useful schematic. I would like to spend a moment on the distinctions that we have seen between authorized and non-authorized types. In the branch, as we have said, promotion would be permitted for authorized types and targeting would be permitted for authorized types on any basis. That is where the May 31 draft regulation was. What is up on the overhead screen is the same as what is in front of you. Outside the branch, the bottom left-hand corner

[Traduction]

clients, par exemple pour l'assurance sur les exportations. Vous ne parlerez de cette assurance qu'à ceux qui exportent. Vous ne parlerez également de l'assurance sur les cartes de crédit qu'à ceux qui ont une carte de crédit. Une certaine sélection s'impose donc sans quoi il ne sert à rien d'autoriser les banques à vendre des types d'assurance autorisés. American Express et d'autres compagnies ont toujours visé une certaine clientèle pour l'assurance-voyage. Si je voyage, je reçois une formule de demande d'assurance-voyage. D'autres personnes qui achètent beaucoup d'appareils électro-ménagers recevront des formulaires de compagnies qui assurent ce type d'appareils. Le ciblage nous paraît souhaitable pour les types d'assurance autorisés étant donné que c'est ainsi que se vend ce genre d'assurance.

Néanmoins, il reste à voir si, par exemple, la promotion des ventes doit être autorisée en dehors des succursales et, dans l'affirmative, si elle doit s'adresser uniquement aux détenteurs de cartes de crédit, aux clients ou à n'importe qui? Il faut déterminer, par exemple, à qui la banque pourra envoyer de la publicité par la poste: A tous les détenteurs de ses cartes de crédit? A tous ses clients? Si elle peut l'envoyer au grand public, cela soulève la question des panneaux d'affichage. Par exemple, si elle peut adresser sa promotion uniquement à ses clients ou aux détenteurs de ses cartes de crédit, elle n'aura pas le droit d'installer un panneau d'affichage étant donné que ce genre de publicité rejoint le grand public.

Il s'agit de voir également si les types d'assurance autorisés et non autorisés doivent être traités différemment et si la promotion des types d'assurance non autorisés doit être plus limitée. L'avant-projet du 31 mai autorisait la publicité à l'extérieur des succursales pour les clients non ciblés à partir de renseignements sur leur revenu, leur âge, leur actif net, etc. Il permettait donc aux banques de faire de la publicité à l'extérieur d'une succursale à condition auprès de l'ensemble ou d'une partie de leurs clients à la condition que ces clients ne soient pas choisis en fonction de leur revenu, de leur âge, de leur situation de famille, du fait qu'ils possèdent ou non une voiture, une maison ou des biens. L'avant-projet du 31 mai n'autorise pas les panneaux d'affichage étant donné qu'il parle des clients et non pas des consommateurs en général.

Le sénateur Sylvain: Nous parlons donc toujours des types d'assurance autorisés et s'ils ne sont pas autorisés, je ne vois pas quelles restrictions vous voulez apporter à part une interdiction pure et simple.

M. Le Pan: Au moins, tout le monde est d'accord pour dire qu'il faut un règlement sur le transfert de renseignements qui s'appliquera à toutes les circonstances.

Le sénateur Sylvain: C'est une autre question.

M. Le Pan: A la page suivante, vous trouverez un schéma utile. Je voudrais m'attarder un instant sur les distinctions que nous avons faites entre les types d'assurance autorisés et non autorisés. Comme nous l'avons vu, les succursales pourront faire de la publicité pour les types d'assurance autorisés auprès d'une clientèle ciblée. C'est ce que prévoyait l'avant-projet du 31 mai. Vous avez sur l'écran la même chose que le tableau que vous avez sous les yeux. En bas de la page à gauche, vous

[Text]

of the page, there is the question of who could be targeted and on what basis could the targeting occur? The May 31 draft would have allowed a bank to target for these authorized types to any customers, not just to credit card holders, and they could have done it on any basis for these authorized types. So there were no targeting restrictions for these authorized types at all. You could promote credit life, health, travel, credit card insurance; target it in any way you wanted and to any customer. You could not put up billboards because we would not have allowed targeted promotion to any person. So you had to do it in the form of mailings, telephoning or something like that. For non-authorized types of insurance, on the other side of the page, there was to be no promotion, no targeting in the branch; that is the top right-hand corner. So non-authorized types of insurance, everything that is not on the list, do not show up in the branch, they are not allowed to be in the branch; you cannot promote, put out applications or do anything in the branch. That is what the top right-hand corner says.

The next question is, outside the branch was anything possible? What the May 31 draft said is that all you could do was promote it to your customers on a general kind of basis; in other words, other than on the basis of those factors in the list: income, age, et cetera. But that did allow some targeting and promoting possibilities. You could promote on the basis of geographic area for example. You might find some other kind of proxy, if you will. That is why I put an X on the bottom right-hand side as to where the May 31 draft was. It would have allowed promotion of those unauthorized types to customers, not just credit card holders, as long as there was no targeting on the basis of that list.

Senator Sylvain: I come back to the idea of why would we want to make regulations authorizing someone to get into a business that he is not authorized to be into, because we are talking about non-authorized types of insurance and now we are talking about authorizing them to do some action which can be primarily defined as acting as an agent?

Mr. Le Pan: No. In all cases the bank or trust company may not act as agent under the law and the regulations cannot undercut that.

We are only talking about what we call promotion activities. You cannot act as an agent, you cannot ultimately accept the underwriting risk, decide on the category of claim servicing of policies, and so forth. It is clear that no matter what we do with this promotion issue, a large majority of activities with respect to these non-authorized policies are not permissible and that is why I talked about the promotion issue.

Senator Sylvain: You are talking about promotion. Promotion to me is equivalent to solicitation. Solicitation is something that comes under the brokers act, under which you are not allowed to go out and ask for insurance. You cannot ask anybody in this room if they would like to buy insurance or push any insurance product. I can because I am a broker. That is the difference, but you are authorizing people to act as a broker because solicitation, promotion and anything else you

[Traduction]

voyez qui peut être ciblé, à l'extérieur de la succursale, et en fonction de quels critères. L'avant-projet du 31 mai autorisait une banque à cibler n'importe quel groupe de clients pour les types d'assurance autorisés et pas seulement les détenteurs de cartes de crédit. Par conséquent, il n'y avait aucune restriction à l'égard du ciblage pour ces produits. Vous pouviez faire de la publicité pour l'assurance-vie liée au crédit, l'assurance-santé, l'assurance-voyage, l'assurance sur les cartes de crédit, à votre guise, auprès de n'importe quels clients. Vous ne pouviez pas dresser de panneaux d'affichage étant donné que la promotion des ventes auprès du grand public n'était pas autorisée. Il fallait le faire par la poste, par téléphone ou autrement. Pour les types d'assurance non autorisés, qui figurent de l'autre côté de la page, vous ne pouviez pas faire de publicité ou de ciblage dans la succursale. C'est en haut, à droite. Tout ce qui n'est pas sur la liste est donc interdit dans la succursale; vous ne pouvez pas faire de promotion, distribuer des formulaires ou faire quoi que ce soit d'autre. Voilà ce qui est indiqué en haut, à droite.

Il s'agit ensuite de voir si certaines activités sont possibles en dehors de la succursale. L'avant-projet du 31 mai vous permettait seulement de promouvoir les ventes auprès de l'ensemble de votre clientèle, c'est-à-dire pas en fonction des critères énumérés dans la liste; soit le revenu, l'âge, etc. Mais il restait aux banques certaines possibilités de ciblage et de promotion. Vous pouviez vous adresser à la clientèle d'une certaine région géographique, par exemple. Vous aviez donc d'autres possibilités. Voilà pourquoi j'ai mis un X en bas, à droite, pour indiquer ce que prévoyait l'avant-projet du 31 mai. Il autorisait à faire de la publicité pour ces types d'assurance non autorisés non seulement auprès des détenteurs de cartes de crédit, mais des autres groupes de clients à la condition qu'ils ne soient pas choisis en fonction des critères énumérés.

Le sénateur Sylvain: Je me demande toujours pourquoi vous voulez prendre des règlements autorisant quelqu'un à se livrer à des activités auxquelles il n'a pas le droit de se livrer étant donné qu'il est question ici des types d'assurance non autorisés. Vous parlez maintenant d'autoriser les banques à faire certaines choses qui reviennent à jouer le rôle d'agent?

M. Le Pan: Non. Dans tous les cas, la loi interdit aux banques ou aux sociétés de fiducie d'agir à titre d'agent et le règlement ne peut rien changer à cela.

Nous parlons seulement de ce que nous appelons les activités de promotion. Vous ne pouvez pas agir comme agent, vous ne pouvez pas souscrire l'assurance, assurer le suivi des polices, etc. Quoi que nous fassions en ce qui concerne la promotion, il est évident que les types d'assurance non autorisés restreignent les activités possibles et voilà pourquoi j'ai soulevé la question.

Le sénateur Sylvain: Vous parlez de promotion. Pour moi c'est le synonyme de sollicitation. La sollicitation est régie par la Loi sur les courtiers qui ne vous permet pas de demander aux gens d'acheter de l'assurance. Vous ne pouvez demander à personne dans cette pièce d'acheter une assurance. Moi je peux le faire parce que je suis courtier. Toute la différence est là. Cependant, vous autorisez des gens à agir comme courtier étant donné que la sollicitation, la promotion et toutes les

[Text]

want to use are all euphemisms for the same thing, trying to get the client to buy from you.

Mr. Le Pan: We have been looking over the past eight or nine months at, for example, provincial insurance statutes, to which you have referred. The draft May 31 regulation referred to two concepts, the concept of promotion and the concept of solicitation. We are coming more and more to the view that the concept of solicitation would be outside the basic "acting as agent" prohibition and therefore solicitation would not be permissible under the regulation. However, we believe, at least at this point, there are activities that are promotional in nature and may be less than solicitation, and therefore we think the regulation has to deal with them. It either has to say you cannot do them or if you can do them you can do them in these sorts of situations. In 1987 in the so-called blue paper there was a one-line comment on this topic that said there would be no retailing of certain insurance products.

We are trying to define what constitutes "retailing." Retailing, in our mind, has a variety of aspects to it. We have gone well beyond what is permissible in a branch to deal with issues like marketing and passage of information, because increasingly these days retailing is not only an issue of what is put in a branch or in a physical location, it is whether you can make a telephone call, it is telemarketing.

The best advice I have is that there may be certain promotion activities that fall short of solicitation and therefore the regulation has to address them. For non-authorized types, it either has to state that they cannot be done at all, or it has to state that they have to be done in this manner. I use the example of a billboard.

Senator Sylvain: I realize the problem is somewhat difficult, but as I understood the position of the government, it was to keep the banks from getting into certain fields of insurance.

Mr. Le Pan: Yes.

Senator Sylvain: Once that has been said, then one does not let one toe in because the next thing is that the whole camel comes into the tent. That is exactly what promotion is; it is just a way of getting into the thing.

Mr. Le Pan: That is why we have received representation —

The Chairman: Perhaps this could be saved for later.

Senator Sylvain: We are talking about that issue right now.

Mr. Le Pan: Senator, we have received representations with respect to these non-authorized types. We were permitting promotion on a limited targeting basis. As long as the factor was not on the list, you could target on the basis of that factor and promote on the basis of that factor. We have received representations for these non-authorized types that promotion ought not to be permitted at all on any kind of targeting basis, or perhaps ought to be only on a general basis to all people such as a billboard situation. We have received representations that there ought not to be even that possibility for this type of situation.

[Traduction]

autres expressions que vous utilisez ne sont que des euphémismes qui veulent dire que vous incitez le client à vous acheter un produit.

M. Le Pan: Depuis huit ou neuf mois, nous avons examiné les lois provinciales sur l'assurance dont vous avez parlé, par exemple. L'avant-projet du 31 mai mentionnait deux concepts, la promotion d'une part et la sollicitation, d'autre part. Nous sommes de plus en plus convaincus que la sollicitation est visée par l'interdiction d'agir comme agent et qu'elle ne peut donc pas être autorisée par le règlement. Nous estimons toutefois, du moins pour le moment, que certaines activités s'apparentent plus à la promotion qu'à la sollicitation et qu'il faut donc les réglementer. Il faut ou bien les interdire ou bien les autoriser dans certaines circonstances. Dans le Livre bleu de 1987, il y avait une ligne à ce sujet disant que la vente au détail de certains produits d'assurance serait interdite.

Nous essayons de définir en quoi consiste la «vente au détail». A notre avis, cela comporte divers aspects. Nous ne nous sommes pas limités aux activités permises dans les succursales et nous avons aussi parlé de la commercialisation et du transfert de renseignements étant donné que, de nos jours, la vente au détail se fait non seulement dans une succursale ou un point de vente, mais aussi par téléphone.

La meilleure réponse que je puisse vous donner est qu'il peut exister certaines activités promotionnelles qui ne sont pas de la sollicitation à proprement parler et qu'il faut donc réglementer. Pour celles qui ne sont pas autorisées, nous devons préciser ou bien qu'elles sont totalement interdites, ou bien que les banques peuvent s'y livrer à certaines conditions. J'ai cité l'exemple du panneau d'affichage.

Le sénateur Sylvain: Je sais que le problème est assez complexe, mais si j'ai bien compris la position du gouvernement, il voulait empêcher les banques de se lancer dans certains domaines du secteur de l'assurance.

M. Le Pan: En effet.

Le sénateur Sylvain: Cela dit, il ne faut pas les laisser mettre un pied dans la porte, car elles y passeront tout le corps. Voilà précisément ce que fait la promotion; ce n'est qu'un moyen de mettre un pied dans la porte.

M. Le Pan: Voilà pourquoi nous avons reçu des instances...

Le président: Nous pourrions peut-être garder cela pour plus tard.

Le sénateur Sylvain: C'est maintenant qu'il en est question.

M. Le Pan: Sénateur, nous avons reçu des instances au sujet des types d'assurance non autorisés. Nous autorisons la promotion en prescrivant certaines limites pour le ciblage de la clientèle. Si le critère de sélection n'est pas sur la liste, vous pouvez vous en servir pour faire de la promotion. On nous a fait valoir qu'il faudrait totalement l'interdire pour les types d'assurance non autorisés, ou peut-être l'autoriser uniquement auprès du grand public par exemple sous la forme de panneaux d'affichage. On nous a dit aussi que même cette possibilité ne devait pas exister.

[Text]

Mr. Chairman, perhaps I may refer to two other issues on this page related to this issue before I take a question. First, it is generally accepted that banks and trust companies ought to be able to undertake a "financial planning function." At the top right-hand corner I have said "financial planning permitted." However, there is a question about how far that ought to go with respect to insurance, and I will use an example.

At one end of the spectrum, financial planning in an integrated sense could be almost the equivalent of acting as an agent where an individual who was a financial planner for a depositing institution would say, "Nick, you are 41, you have four kids, you have this house, you really ought to have this kind of insurance and, by the way, here is a list of rates." All there would be left is for me to go down the mall, or perhaps I might like the insurance offered by this person. At that end of the spectrum, we have certainly understood that financial planning verges into acting as an insurance agent and ought not to be permitted.

At the other end of the spectrum, there are other activities and policies. For example if I, Nick Le Pan, age 40 come to my financial planner at a bank or a trust company or otherwise and he says, "Nick, do you have any insurance?" and I say, "No," he may say, "Nick you are 40, you have two kids, you ought to have some insurance. Your weight is high, your cholesterol is high, you ought to have some insurance." That is, technically, advice. I would say, "I don't know anything about insurance." He would say, "There is term, there is whole life, you ought to go and see an insurance agent and look at it." I am not sure there is anything bad with that happening, personally. To say that a bank could not even be able to use the word "insurance" in the context of financial planning is probably not good policy either.

Then the question becomes: how do we restrict banks from being effectively in the business of being close to acting as an agent and yet still allow them to do financial planning? The second example that I have talked about does happen. I can walk down the street and get that type of advice from someone who says that I ought to have some insurance, that I should go look at it. There have been some questions about the details of how that is phrased. We have some new suggestions based on discussions we have had about how that ought to be phrased.

The last point that has come up on this is the treatment of automated banking machines. That is referred to at the bottom of the page. In particular, we believe that there are essentially two types of automated banking machines. There are automated banking machines that are physically located within a branch. Then there are automated banking machines that are physically not located within a branch, such as on a street corner, in a bus booth, or inside a mall, but are not part of the bank or the trust company.

We believe that in law all automated banking machines are part of the bank, so any restriction that applies to the bank also applies to its automated banking machines. However, only some automated banking machines are part of a branch. Unless we include in the branch restrictions the automated

[Traduction]

Monsieur le président, je pourrais peut-être mentionner deux autres questions en rapport avec celle-ci qui figurent sur cette même page avant de répondre aux questions. Premièrement, on reconnaît généralement que les banques et les sociétés de fiducie devraient pouvoir offrir des services de planification financière. En haut, à droite, j'ai mis «planification financière autorisée». Toutefois, il s'agit de voir jusqu'où cela peut aller en ce qui concerne l'assurance et je vais vous donner un exemple.

Poussée à l'extrême, la planification financière reviendrait presque à agir comme agent si le conseiller en planification financière d'une institution de dépôt me dit: «Nick, comme vous avez quatre enfants et une maison, vous auriez besoin de ce genre d'assurance, d'ailleurs voici le barème des taux». Ou bien j'irai voir ailleurs, ou bien l'assurance offerte par cette personne me semblera intéressante. Vous voyez donc que le conseiller en planification financière peut pratiquement jouer le rôle d'agent d'assurance et que ce genre d'activité doit donc être interdit.

A l'autre extrême, vous avez d'autres activités et politiques. Par exemple, si moi, Nick Le Pan, 40 ans, je rencontre le conseiller en planification financière d'une banque ou d'une société de fiducie qui me demande: «Nick, êtes-vous assuré? et si je réponds que non, il peut me dire:»Nick, vous avez 40 ans, vous êtes obèse et votre taux de cholestérol est élevé. Vous devriez vous assurer«. C'est un conseil pratique. Je répondrai: »Je ne connais rien aux assurances«. Il m'expliquera alors la différence entre les assurances temporaires et les assurances vie entière en me conseillant d'aller voir un agent d'assurance. Je ne vois aucun mal à cela. Il n'est sans doute pas souhaitable d'aller jusqu'à interdire aux banques d'utiliser le mot »assurance« dans le contexte de la planification financière.

Il faut ensuite établir comment empêcher les banques de jouer pratiquement le rôle d'agent tout en leur permettant d'offrir des services de planification financière. Le deuxième exemple que j'ai cité existe dans la réalité. Si je me promène dans la rue, quelqu'un peut me conseiller de m'assurer, d'y réfléchir. C'est la façon dont ces dispositions sont libellées qui prête à contestation. Nous avons élaboré de nouvelles propositions à partir des discussions que nous avons eues à ce sujet.

Le dernier point concerne les guichets automatiques. Cela se trouve au bas de la page. Nous estimons, notamment, qu'il y a deux principaux types de guichets automatiques, ceux qui se trouvent dans une succursale et ceux qui sont à l'extérieur, par exemple à un coin de rue, dans un abri d'autobus ou dans un centre commercial.

Du point de vue juridique, tous les guichets automatiques font partie de la banque si bien que toute restriction qui s'applique à cette dernière vise également ses guichets automatiques. Toutefois, seulement quelques guichets automatiques font partie d'une succursale. A moins d'inclure ceux qui se

[Text]

banking machines outside a branch, they are not there. The branch restrictions as written would only apply to the banking machines within the branch. What does that mean in practice and what is the difference?

The law says that you are not in the insurance business, you may not promote, you may not target. All of those restrictions apply to the automated banking machines, just as they do to the bank, regardless of where the banking machines are located. If there is a restriction that says you cannot promote on the basis of these targeted lists of information, that also means you cannot pre-program your ABM to target on that basis. When I come up to the ABM, whether it is in the branch or in the shopping centre, while I am waiting it checks my file and says, "Nick is this kind of person, we will flash a little message at him." They may have selected my income or my deposit account size and say, "You are a high-income individual, have you thought about buying this?"

All of these targeting restrictions automatically apply because they apply to the bank. However they are phrased, whether they are based on a list of factors or whether they are based on total prohibitions against targeting for non-authorized types, they will automatically apply to the ABMs as well.

However, there are certain other restrictions that only apply in a branch, not handing out applications, that type of thing. Unless we specifically provide for it, these branch restrictions will not apply to the ABMs that are outside the branch. In the May 31 draft the branch restrictions did not apply to the ABMs outside the branch. In fact, the case law is that ABMs are not branches. We could include them in the regulations and make them like branches, but they are not from the way the May 31 draft was written. That means, technically, there are certain activities that would be possible in an ABM that are not included in a branch the way the May 31 draft is written.

In particular, for example, if we stay on page 12, the bottom right-hand corner, the May 31 draft would permit non-authorized types to be targeted as long as those listed factors were not lost. That targeting outside a branch could also have occurred through an ABM. If you could find your way to target these non-authorized types other than on those factors, you could have done that through an ABM off site.

Mr. Chairman, we have talked about page 13. We are examining whether the word "soliciting" contravenes the "acting as agent" prohibition in the act, and increasingly we think it does. This is the point raised by Senator Sylvain. In that case the section that would allow soliciting will not be part of the regulation. It could not be effective anyway because the act states you cannot act as agent.

Passage of information is intimately related to the targeting issue. These are the factors that were set out in the regulation on pages 14 and 15. There are two approaches here. First of all

[Traduction]

trouvent à l'extérieur dans les restrictions s'appliquant aux succursales, ils ne seront pas visés. Pour le moment, ces restrictions valent seulement pour les guichets automatiques qui se trouvent dans la succursale. Qu'est-ce que cela veut dire en pratique et quelle est la différence?

La loi dit que si vous n'êtes pas dans le secteur de l'assurance, vous ne pouvez pas promouvoir les ventes, vous ne pouvez pas cibler une certaine clientèle. Toutes ces restrictions s'appliquent aux guichets automatiques au même titre qu'à la banque quel que soit l'endroit où se trouvent ces guichets. Si une restriction vous empêche de faire de la promotion en fonction des critères énumérés, vous n'avez pas le droit non plus de programmer votre guichet automatique pour cibler la clientèle selon ces mêmes critères. Si je me présente au guichet automatique d'une succursale bancaire ou d'un centre commercial, pendant que j'attends, l'ordinateur peut vérifier mon dossier et conclure: «Nick est le genre de personne que nous visons, nous allons lui envoyer un petit message». D'après mon revenu ou le montant que j'ai dans mon compte on peut me dire: «Vous avez un revenu élevé, avez-vous pensé à acheter tel produit?»

Toutes les restrictions concernant le ciblage s'appliquent automatiquement étant donné qu'elles s'appliquent à la banque. Quelle que soit la façon dont elles sont formulées, quelles se fondent sur certains critères ou sur l'interdiction totale de cibler les clients pour les types d'assurance non autorisés, elles s'appliquent aussi aux guichets automatiques.

Il y a toutefois d'autres restrictions qui visent uniquement la succursale, par exemple l'interdiction de distribuer des formulaires de demande d'assurance. A moins que ce ne soit précisé dans le règlement, ces restrictions ne s'appliqueront pas aux guichets automatiques situés à l'extérieur de la succursale. En fait, la jurisprudence a établi que ces guichets ne constituaient pas des succursales. Nous pourrions les inclure dans le règlement pour qu'ils soient considérés comme des succursales, mais ce n'est pas ce que prévoyait l'avant-projet du 31 mai. Cela veut dire qu'en principe les banques pourraient, au moyen de leurs guichets automatiques, se livrer à certaines activités qui ne sont pas autorisées dans les succursales.

Par exemple, toujours à la page 12, vous voyez en bas, à droite, que l'avant-projet du 31 mai permet le ciblage pour les types d'assurance non autorisés à la condition qu'il ne se fonde pas sur les critères énumérés. Ce ciblage à l'extérieur d'une succursale peut également se faire par l'entremise d'un guichet automatique. Si vous pouvez trouver un autre moyen de cibler la clientèle, vous pouvez le faire à partir d'un guichet situé en dehors de la succursale.

Monsieur le président, nous avons déjà parlé de la page 13. Nous étudions actuellement si le mot «Solicitation» contrevient à l'interdiction de la loi d'agir comme agent et nous avons de plus en plus tendance à croire que oui. C'est le point que le sénateur Sylvain a soulevé. Dans ce cas, la disposition autorisant la sollicitation ne sera pas incluse dans le règlement. Elle ne serait pas valide de toutes façons vu que la loi interdit d'agir comme agent.

Le transfert de renseignements est relié de près à la question du ciblage. Ces critères sont énoncés aux pages 14 et 15. Cela reflète deux approches différentes. Tout d'abord, nous avons

[Text]

we have been on a list approach. Do we have a list approach because we believe that we essentially, to be very frank, threw enough sand in the gears of targeting to put the banks on a level playing field with insurance companies? The issue is whether there ought to be a total prohibition against passage of information, aside from whatever you need to service the authorized policies.

We have been looking at the list and we have been on a list approach for two and a half years here. We think we would probably want to add a couple of things to the list. For example, you ought not to be able to target or pass information related to information that you have received from copies of insurance policies provided as supporting documents to a loan.

The philosophy behind the list was that you ought not able to use things like loan information or loan renewal data to be able to target people who want car or house insurance. Often a bank will have supporting documents, such as a copy of the insurance policy that they will have been provided as a supporting document to the loan. That ought to be on the list as something that you cannot target or pass information related thereto.

Also, the banks and trust companies process payment orders, process cheques, and process pre-authorized debits. Unless there was a prohibition, it would at least be technically possible for a bank to go through my cheques and say, "Nick has a cheque to XYZ insurance company every month. He is obviously dealing with XYZ insurance company, let's target Nick for somebody we want to try to sell insurance to from our own insurance company." Information taken from customer payment orders ought to be on the list as well.

There are representations that we have received and I am sure will be the subject of discussion at the committee that perhaps this ban ought to be cast in a different way. Rather than a list approach, there ought to be a total ban on information passage except that needed to deal with the authorized policies and process the authorized policies.

With respect to the targeting aspects as opposed to the passage of information aspects—they are intimately linked because the targeting happens when there is a passage of information between the bank and somebody—a total ban on passage of information, including authorized policies, would actually be a roll back for long-standing arrangements such as people who use travel insurance and have been targeting that off credit card or bank information.

We have tended to think of the passage of information and promotion issues as being linked because the way targeting and promotion happens is through passage of information from one entity to another entity.

There are other technical issues. For example, we have suggested language about the telecommunication links. I don't think I need to get into that at this point. I can answer questions on it.

There are two things, Mr. Chairman, on page 23 that I do want to draw to the committee's attention. It has long been the policy that, for customers outside Canada, a bank can do

[Traduction]

établi une liste. L'avons-nous fait parce que nous croyons possible d'empêcher le ciblage au point de placer les banques sur un pied d'égalité avec les compagnies d'assurance? Il s'agit de voir s'il faudrait ou non interdire totalement le transfert de renseignements à part ceux dont vous avez besoin pour assurer le suivi des polices autorisées.

Nous avons examiné la liste et nous avons opté pour cette solution depuis deux ans et demi. Nous aurions sans doute une ou deux choses à ajouter à cette liste. Par exemple, il ne devrait pas être permis de se servir des renseignements prélevés dans les copies des polices d'assurance qui font partie des documents relatifs à un prêt.

Cette liste part du principe qu'on ne doit pas pouvoir utiliser des renseignements sur un prêt ou la date de renouvellement d'un emprunt pour viser les gens qui ont besoin d'une assurance automobile ou maison. Souvent, une banque détient des documents tels que la copie de la police d'assurance dans le dossier du prêt. Cela devrait figurer dans la liste des renseignements dont il est interdit de se servir pour cibler la clientèle ou transférer des renseignements à son sujet.

D'autre part, les banques et les sociétés de fiducie traitent des ordres de paiement, des chèques et des prélèvements automatiques. A moins d'une interdiction, il serait possible, en principe, que la banque examine mes chèques et dise: «Nick envoie chaque mois un chèque à la compagnie d'assurance XYZ. Essayons de lui vendre une assurance de notre propre compagnie.» Les renseignements figurant sur les ordres de paiement de la clientèle devrait également figurer sur la liste.

On nous a fait valoir—et votre comité va certainement en discuter lui aussi—que cette interdiction devrait peut-être s'appliquer autrement. Au lieu d'avoir une liste, il faudrait interdire totalement le transfert de renseignements à part ceux dont on a besoin pour les polices autorisées.

En ce qui concerne le ciblage par opposition au transfert de renseignements, même si les deux sont intimement reliés vu que le ciblage résulte du transfert de renseignements entre la banque et la clientèle, l'interdiction pure et simple du transfert de renseignements représenterait un recul par rapport aux modalités en place depuis longtemps qui permettent de cibler, à partir des renseignements fournis par les cartes de crédit ou les données bancaires, les clients potentiels de l'assurance-voyage.

Nous avons tendance à considérer que la promotion et le transfert de renseignements vont de pair étant donné que le ciblage et la promotion résultent du transfert de renseignements d'une entité à une autre.

D'autres problèmes pratiques se posent. Par exemple, nous avons mentionné les services directs de télécommunication. Je ne crois pas utile de m'étendre sur ce sujet pour le moment, mais si vous avez des questions à poser, je suis prêt à y répondre.

Monsieur le président, il y a deux choses à la page 23 sur lesquelles je voudrais attirer l'attention du comité. Selon la politique en vigueur de puis longtemps, pour les clients de

[Text]

whatever that jurisdiction permits it to do. The first draft of this regulation, which goes back a year and a half or so, was based on the previous version of the law where the law states that anything can be done except what the regulation does not permit. That previous version would have allowed banks to carry on in the United States whatever the United States permitted them to do with United States customers. When the law was changed, section 416 was changed to the other version which states that nothing can be done except what the regulation allows; that part of the policy was dropped.

It would be our intention at this point to build back in a provision that states that a bank outside Canada can do whatever the foreign regulatory authorities will let it do with customers in that jurisdiction.

Secondly, when the bills were going through Parliament, I testified that we needed to add a clarifying section in the regulation to match what was in the law and was added to the law as it went through that the insurance included life annuities, and that section would be added to the regulation. It was not in the May 31 draft and it was not referred to in my letter to the committee. Again, that is inadvertence on my part. There were many technicalities here and we left that one out. We have actually drafted words to that effect. We have not sent those words out, but we have been talking to people about them and we will be sending them out to the industry very shortly. I can provide them to the committee if people are interested. They are based on drafting which was provided to us directly by representatives of the insurance companies a few months ago.

Lastly, on page 24, there is a reverse regulation. I provided a copy of that to the committee. Our policy is that if a bank is restricted in using its information in its banking operations to sell insurance, we are, of course, providing insurance companies with some additional powers to act like banks, including the power to offer consumer loans and therefore to offer a credit card in-house. That is part of these bills. If an insurance company can offer a credit card in-house, that insurance company will then have credit card related information potentially in exactly the same way a bank does, in which case it ought to be prohibited from using that information to market insurance, in the same manner as a bank is. In the identical situation where an insurance company is in a commercial loan relationship, if it has expanded commercial loan powers, if it has information on the number of employees or the group and wants to try to sell a group policy to a small business and it has that information as a result of a loan arrangement relationship that it has with a small business borrower, to the extent that a bank is prohibited in target promoting, an insurance company ought to be prohibited in promoting. If there were to be changes in the restrictions on target marketing and passage of information for the banks, there would also be similar changes in the restrictions in the draft regulations for the insurance companies.

We provided a copy of that draft regulation both to the insurance and banking industries some weeks ago and also to this committee. We have not yet received comments back from either the banking or insurance industry on what we call the reverse regulation.

[Traduction]

l'étranger, les banques peuvent faire tout ce que le pays en question leur permet de faire. La première ébauche de règlement, qui date d'environ un an et demi, se basait sur la version antérieure de la loi et autorise les banques à faire tout ce qui n'est pas interdit par le règlement. Cette version aurait permis aux banques d'offrir à leurs clients des États-Unis tous les services autorisés dans ce pays. Quand la loi a été modifiée, l'article 416 a été révisé de façon à stipuler que toute activité doit être conforme au règlement. Nous avons laissé tomber cette politique.

Nous avons l'intention de rétablir dans le règlement une disposition portant qu'une banque peut offrir aux clients d'un pays étranger tous les services autorisés par les organismes de réglementation du pays en question.

Deuxièmement, quand les projets de loi ont été examinés par le Parlement, j'ai fait valoir qu'il faudrait apporter des éclaircissements dans le règlement pour qu'il corresponde à la loi et pour préciser que l'assurance englobe les rentes viagères. Cela ne figurait pas dans l'avant-projet du 31 mai et ma lettre au comité n'en faisait pas mention. C'est une simple omission de ma part. Il y avait de nombreux détails à régler et nous avons oublié celui-là. En fait, nous avons préparé un projet d'article à cet effet. Nous ne l'avons pas encore publié, mais nous en avons discuté avec plusieurs personnes et nous le communiquerons au secteur financier très prochainement. Je peux vous en fournir la copie si cela vous intéresse. Ce libellé s'inspire de celui que les représentants des compagnies d'assurance nous ont fourni il y a quelques mois.

Enfin, à la page 24, vous avez la réglementation inverse. J'en ai remis un exemplaire au comité. Nous partons du principe qu'une banque ne peut pas se servir des renseignements bancaires qu'elle possède pour vendre de l'assurance, alors que nous conférons aux compagnies d'assurance des pouvoirs supplémentaires qui leur permettent de jouer le rôle de banques y compris d'offrir des prêts à la consommation et, du même coup, des cartes de crédit. C'est prévu dans les projets de loi. Si une compagnie d'assurance peut offrir une carte de crédit, elle possédera des renseignements au sujet de cette carte, exactement comme une banque. Dans ce cas, il faut lui interdire d'utiliser ces renseignements pour vendre de l'assurance comme dans le cas de la banque. Également, si une compagnie d'assurance fait des prêts commerciaux, si elle possède des renseignements sur les employés d'une petite entreprise et qu'elle veut vendre une police collective à cette dernière, si elle possède ces renseignements grâce à un prêt qu'elle a consenti à l'entreprise en question, tout comme une banque, elle ne devrait pas pouvoir faire de la promotion ciblée. Si des changements sont apportés aux restrictions touchant les banques sur le plan de la commercialisation et du transfert de renseignements, les mêmes changements seront apportés aux restrictions visant les compagnies d'assurance.

Nous avons remis la copie de cet avant-projet de règlement au secteur de l'assurance et au secteur bancaire il y a plusieurs semaines ainsi qu'à votre comité. Nous n'avons pas encore reçu de commentaires de la part des banques ou des compagnies d'assurance au sujet de la réglementation inverse.

[Text]

Mr. Chairman, I have talked a lot. I am sorry for taking so long.

The Chairman: Mr. Le Pan, the minister has indicated that they will await our report before proclamation of this bill. Do you have any date in mind that it should be proclaimed? Would it be June 1, or would it be next fall? How long do we have and how could we adjust our hearings?

Mr. Le Pan: With respect to the desired date that we would like to have this legislation come into force, the minister has made no formal announcement, but I have been talking to him. We are quite reluctant to let this whole area slip until the fall.

The Chairman: I agree.

Mr. Le Pan: June 1 has been mentioned. That is a possibility. It is technically and logistically possible to hit that date from what we know in terms of where the essential regulations are in the process.

I will speak personally now. We have been dealing with this for long enough and there are enough important issues, including some the committee is interested in addressing such as deposit insurance, general confidentiality, and privacy and demutualization, that we would be reluctant to have some of these issues go into the fall.

If we assume June 1 for a moment, and I underline "assume", we will need to have this regulation in draft form into the Privy Council Office system to vet it and check things such as is it consistent with the *competition act* and give a final legal sign-off in early April. We have been very interested in this and have continued to meet among ourselves and with outside people, senator, even though we knew these hearings were coming and to think about further drafting details and to float details with the industry because time is so short. For example, we have taken all of the definitions of authorized insurance, the technical, legal wording as to what would be the definitions of authorized insurance, and we gave those to the various industry associations some weeks ago because we do not want to make a mistake on these key definitions. It is those people who understand these definitions. We have been actively trying to move the process forward at least so that whenever there was a final decision on some of the key details we can assemble the regulation and have it into the Privy Council Office as quickly as possible for processing in the time frame that Mr. Kane indicated.

The Chairman: Thank you very much. Senator Sylvain.

Senator Sylvain: On the passage of information, Mr. Le Pan, one thing is not included in here and probably should be. I don't know whether you will be able to go to a total prohibition or an enumerated one, but if you go to an enumerated one the banks should not have the authority to transfer any information gleaned from the preparation of payrolls which they do. I don't think that is mentioned in here, but perhaps it is somewhere else.

Mr. Le Pan: No, it has not been part of the list. I will take that under consideration.

Mr. Chairman, that point comes very close to getting into another area, if I may share it with the committee. We have

[Traduction]

Monsieur le président, j'ai été très bavard. Excusez-moi d'avoir été aussi long.

Le président: Monsieur Le Pan, le ministre nous a dit qu'il attendrait notre rapport avant de proclamer la loi. Savez-vous à quelle date elle doit être proclamée? Est-ce le 1er juin ou l'automne prochain? De combien de temps disposons-nous et comment pouvons-nous organiser nos audiences?

M. Le Pan: Pour ce qui est de la date à laquelle nous souhaiterions que la loi entre en vigueur, le ministre n'a pris aucun engagement formel, mais j'en ai discuté avec lui. Nous hésitons beaucoup à laisser cette question traîner jusqu'à l'automne.

Le président: Je suis d'accord.

M. Le Pan: Il a été question du 1er juin. C'est une possibilité. Il serait possible, du point de vue pratique et logistique, que ce soit fait pour cette date vu où en sont les règlements essentiels.

Je vais maintenant vous faire part de mon opinion personnelle. Nous étudions ce projet de règlement depuis si longtemps et il s'agit de questions tellement importantes, y compris celles que le comité désire examiner telles que l'assurance-dépôt, la confidentialité et la démutualisation que nous n'aimions pas voir cela reporté à l'automne.

À supposer—et je dis bien «à supposer»—que la proclamation ait lieu le 1er juin, nous allons devoir soumettre ce règlement, sous forme d'avant-projet, au Bureau du conseil privé pour qu'il l'étudie, vérifie certaines choses, par exemple s'il est conforme à la Loi sur la concurrence et nous donne son «imprimatur» au début d'avril. Cette question nous intéresse énormément et nous avons continué à nous réunir entre nous et avec des personnes de l'extérieur, même si nous savions que ces audiences auraient lieu, pour mettre au point tous les détails vu qu'il nous reste si peu de temps. Par exemple, il y a quelques semaines, nous avons soumis aux diverses associations de l'industrie toutes les définitions des types d'assurance autorisés, leur libellé technique et juridique pour être certains de ne pas commettre d'erreur. Ce sont ces personnes qui comprennent le mieux ces définitions. Nous avons essayé activement de faire avancer les choses afin qu'une fois la décision définitive prise sur certains aspects essentiels nous puissions soumettre le règlement au Bureau du conseil privé le plus tôt possible afin qu'il soit approuvé dans les délais indiqués par M. Kane.

Le président: Merci beaucoup. Sénateur Sylvain.

Le sénateur Sylvain: En ce qui concerne le transfert de renseignements, monsieur Le Pan, je crois qu'il manque une précision. Je ne sais pas si vous prononcerez une interdiction totale ou limitée aux renseignements énumérés, mais dans ce dernier cas, les banques ne devraient pas être autorisées à transférer des renseignements glanés en préparant des feuilles de paye. Je ne pense pas que ce soit précisé ici, mais cela figure peut-être ailleurs.

M. Le Pan: Non, ce n'est pas dans la liste. Je vais examiner la question.

Monsieur le président, cela nous amène à une autre question dont j'aimerais parler avec vous. Nous avons délibérément fait

[Text]

deliberately separated the issue of passage of information related to insurance retailing from the more general issue of passage of information. We think both are important and we are committed to come back to the more general issue. We recognize that within a financial institution conglomerate there may be a lot of information of one form or another. It is not just in the bank, trust company or insurance company. Many of these companies have subsidiaries. Car leasing subsidiaries exist within trust company conglomerates.

They do not, of course, exist for banks because car leasing is not a permissible activity for banks. However, there are car leasing subsidiaries within non-financial conglomerates. There are health care corporations or entities of one form or another within insurance conglomerates. There may be real estate brokerage companies. Obviously they exist within trust companies conglomerates, and they are explicitly a permission subsidiary for banks and for insurance companies.

Some of those subsidiaries today will have information that somebody could probably use to try to target market something. By definition there are going to be some possibilities. However, we have tried to draw a bit of a line and not slip into the more general issue of the use of information generally, because we think that that is a bigger topic, as I have testified before. We ought to deal with it, but we ought to deal with it in its totality rather than piecemeal related to insurance networking. We already have enough of a problem in thinking of this regulation, to be very frank, and thinking through all the issues of what is meant by retailing, promotion, and so forth.

The reason why I raise this is that we have been a little reluctant to move to all of the subsidiaries that might exist within a financial conglomerate, be it an insurance conglomerate or otherwise, and say, "Well, we are going to start to reach down to those subsidiaries and talk about what information can be passed from one of them to the other of them." That really is the whole privacy issue in total. We think that ought to be dealt with in that form rather than as part of this insurance retailing.

We are open to suggestions about what else ought to be on the list. I may say that many in the insurance industry have not been interested in providing us more things to go on the list because what they have wanted is to reject the list approach totally.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, I would like to ask our witness whether any Canadian chartered bank can sell products of any or all insurance companies registered in Canada.

Mr. Le Pan: Can it sell products?

Senator Haidasz: Yes, insurance products, an insurance product of a company. Can the Bank of Nova Scotia sell insurance for a product offered by Lloyds of London?

[Traduction]

une distinction entre le transfert de renseignements relié à vente au détail d'assurance et le transfert de renseignements en général. À notre avis, les deux sont importants et nous nous engageons à revenir à une perspective plus générale. Nous sommes conscients du fait qu'un conglomérat bancaire peut avoir toutes sortes de renseignements en sa possession. Ces données ne se trouvent pas seulement dans la banque, la société de fiducie ou la compagnie d'assurance. Un grand nombre de ces conglomérats ont d'autres filiales. Par exemple, certaines sociétés de fiducie ont des filiales qui font la location d'automobiles.

Ce n'est évidemment pas le cas des banques, vu qu'elles ne sont pas autorisées à se livrer à ce genre d'activité. Cependant, certains conglomérats non bancaires ont des filiales spécialisées dans la location d'automobiles. Les conglomérats d'assurance englobent également des entreprises de soins médicaux ou des entités diverses. Il peut y avoir des maisons de courtage immobilier notamment au sein des conglomérats de sociétés de fiducie, et la permission d'avoir des filiales immobilières est donnée explicitement aux banques et aux compagnies d'assurance.

Certaines de ces filiales possèdent aujourd'hui des renseignements dont quelqu'un pourrait sans doute se servir pour vendre un produit à une clientèle cible. Il y aura toujours certaines possibilités. Néanmoins, nous avons essayé de tracer une ligne de démarcation au lieu de nous attaquer au transfert de renseignements en général, car c'est un domaine très vaste, comme je l'ai déjà dit. Il faudrait le faire, mais de façon globale plutôt que ponctuelle. J'avoue que ce règlement est déjà suffisamment compliqué quand il faut penser à toutes les ramifications de la vente au détail, de la promotion et le reste.

Si j'en parle, c'est parce que nous avons quelque peu hésité à englober toutes les filiales qui peuvent exister au sein d'un conglomérat financier qu'il s'agisse d'un conglomérat d'assurance ou autre et à réglementer le transfert de renseignements entre ces diverses filiales. En fait, cela soulève toute la question de la confidentialité. Nous estimons qu'il vaut mieux aborder le problème sous cette forme que dans le cadre de la vente d'assurance au détail.

Nous sommes prêts à examiner toute suggestion quand aux autres choses à inclure dans notre liste. Je dirais que la plupart des compagnies d'assurance ne nous ont pas fait de recommandations à cet égard parce qu'elles souhaitaient que le concept de la liste soit entièrement rejeté.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, je voudrais demander à notre témoin si une banque à charte canadienne peut vendre les produits d'une ou de plusieurs compagnies d'assurance enregistrées au Canada.

M. Le Pan: Si elle peut vendre des produits?

Le sénateur Haidasz: Oui, des produits d'assurance. Les produits d'une compagnie d'assurance. La Banque de Nouvelle-Écosse peut-elle vendre des produits d'assurance de la LLoyds, de Londres?

[Text]

Mr. Le Pan: I am going to focus on the word "sell" because that is—

Senator Haidasz: Promote, then.

Mr. Le Pan: Okay. I will focus on the words "sell" and "promote" for a moment. We break down the selling function, if you will, into a variety of different functions, the retailing function, selling function, a variety of different functions.

No bank can act as agent in selling any kind of insurance. What does that mean? It means that they cannot accept your money at the counter or in some other way and say, "Nick, you are covered as of this point in time. Accept the risk."

Can they accept payment when the insurance is actually decided on and put in force by an insurance company? Yes. That exists with, say, a credit card insurance form that you would fill out with your credit card and mail back to the bank. Back behind there somewhere is an insurance company, Canadian, foreign, or whatever. The insurance is actually being provided by that insurance company. The bank is giving you the application, it is taking your money, and it is saying that once it is all processed back with the insurance company, you are going to be insured under this group policy. Similar things happen with travel insurance. So, yes, there are possibilities today for banks to offer—and I use the word "offer" deliberately—insurance of one form or other. They have long done it with respect to credit-related policies like credit-related life policies. If I get a loan, they can insure the loan for my life, and if I die my home loan is paid off to the bank. They have long been doing that. They have been doing it with respect to certain accident and disability policies, group policies for similar kinds of credit related kind of things. They have done it with travel. So there are possibilities, and they have been doing it. What this regulation is essentially doing is restricting them largely to those kinds of activities. Is that helpful?

Senator Haidasz: My second question deals with page 10, Section 8(1)(e), personal accident insurance. Does that include liability insurance, do you know? Let us say a doctor wants insurance so that he will have something to pay if somebody falls on his stairs or his marble floor and breaks a leg. It is personal liability. It is an accident.

Mr. Le Pan: It is for the individual. It is not third party liability. So, no, there is no third party liability included in that category. It is only for the individual. Suppose Nick Le Pan has a loan, and then I have an accident so I cannot do my job. Therefore, you know, my income possibilities go to pot and I cannot pay off my loan, for example.

Senator Haidasz: That doesn't cover you.

Mr. Le Pan: That covers me, but it doesn't cover the doctor whose door I walked up to and slipped on the walk, or it does not cover you if I slipped on your front doorstep.

The Chairman: The answer is no.

Mr. Le Pan: It would cover me if I slipped in my bath tub, but it is not third party liability.

[Traduction]

M. Le Pan: Je vais insister sur le mot «vendre», car...

Le sénateur Haidasz: Disons promouvoir, alors.

M. Le Pan: D'accord. Mais je vais insister un instant sur les mots «vendre» et «promouvoir». Nous divisons la fonction de vente, si vous voulez, en plusieurs fonctions différentes soit la vente au détail, la vente, enfin des fonctions différentes.

Aucune banque ne peut agir comme agent pour vendre un type quelconque d'assurance. Qu'est-ce que cela signifie? Cela veut dire qu'elle ne peut pas accepter mon argent au comptoir ou autrement et me dire: «Nick, vous êtes assuré à partir de maintenant. Nous couvrons les risques».

Peut-elle accepter le paiement si la décision de couvrir les risques est prise par une compagnie d'assurance? Oui. Ce système existe pour les cartes de crédit. Vous remplissez un formulaire de demande que vous renvoyez à la banque. Derrière la banque se trouve une compagnie d'assurance canadienne ou étrangère. L'assurance est, en fait, souscrite par cette compagnie. La banque vous remet le formulaire de demande, elle reçoit votre argent et elle vous dit qu'une fois que la compagnie d'assurance aura accepté votre demande vous serez assuré en vertu d'une police collective. Par conséquent, les banques peuvent effectivement offrir—et j'emploie exprès le mot «offrir»—divers types d'assurance. Elles le font depuis longtemps pour l'assurance-vie liée au crédit. Si j'obtiens un prêt, je peux m'assurer sur la vie pour la valeur du prêt et si je meurs, mon prêt hypothécaire est remboursé à la banque. Cela se pratique depuis longtemps. C'est la même chose pour l'assurance-voyage. Il existe donc des possibilités et les banques s'en prévalent. En fait, ce règlement les cantonne, dans une large mesure, dans ce genre d'activités. Cette réponse vous éclaire-t-elle?

Le sénateur Haidasz: Ma deuxième question porte sur l'alinéa 8 (1) e), page 10 concernant l'assurance contre les accidents personnels. Savez-vous si cela comprend l'assurance responsabilité civile? Disons qu'un médecin veuille s'assurer afin d'être couvert si quelqu'un se casse la jambe en montant ses escaliers ou en glissant sur son plancher de marbre. Il est civilement responsable. C'est un accident.

M. Le Pan: Il s'agit d'une responsabilité personnelle et non pas vis-à-vis d'un tiers. Par conséquent, la responsabilité civile n'est pas incluse dans cette catégorie. Supposons que je contracte un emprunt et que j'aie un accident qui m'empêche de travailler. Mes possibilités de revenus sont réduites à néant et je ne peux pas rembourser mon emprunt, par exemple.

Le sénateur Haidasz: Vous n'êtes pas couvert.

M. Le Pan: Je suis couvert, mais pas le médecin chez qui je me suis cassé la jambe ou pas vous si je glisse devant votre porte.

Le président: La réponse est non.

M. Le Pan: Je serais couvert si je glissais dans ma baignoire, mais ce n'est pas un cas de responsabilité civile.

[Text]

Senator Haidasz: Does personal accident insurance cover, for example, musicians? I have friends who are musicians, violinists, pianists, and they insure their fingers. Playing music is their livelihood. Is that under personal accident insurance?

Mr. Le Pan: All of this is group policies, Mr. Chairman.

Senator Haidasz: No, this is not a group policy.

Mr. Le Pan: I am saying the allowable policies or the authorized types of policies that we are going to permit will only be group policies.

Senator Haidasz: I see, only group policies.

Mr. Le Pan: As I said earlier, and it is at the bottom of the page, it is group policies. I think most of those policies for the fingers would be individual policies.

Senator Haidasz: Yes.

Senator Kirby: I wonder if I might just ask a couple of questions that arose as I skimmed through the rest of your pages here. It seems to me that in listening to your presentation, there are really three issues you have raised. One is: should the restrictions be done by a total ban versus a list approach? That is one issue. I am not asking for an answer. I just want to make sure I have understood what the issues are. Secondly, how do you define targeting criteria if a deposit-taking institution is allowed to target market—

Mr. Le Pan: If you had a list approach.

Senator Kirby: Right. Assuming you have a list approach, what precisely are the targeting criteria. The third one, it seems to me, is what is the difference between promotion and solicitation? Disagreeing as I do with my colleague that they are the same, and I do not think by any means they are the same, it does seem to me that that leads you to having to draw a line between what constitutes solicitation and what constitutes promotion, recognizing that solicitation is illegal.

Mr. Le Pan: I don't think your promotion/solicitation one is as high up as one that is not on your list and which I tried to indicate on that chart. If there is promotion, the other issue is to whom? Only to credit card holders? To customers?

Senator Kirby: It is part of both, but there is a difference. I think there is a clear difference between promotion and solicitation. The second question is to whom.

I have two questions which I did not understand, just having skimmed pages you did not cover. On page 17, I don't understand the bottom sentence where you say that this change imposes a "purpose test". Could you explain what you mean by a purpose test?

Mr. Le Pan: The information here would be passed for the purpose of underwriting and administering the policy. It is effectively a purpose test. It says you have to show that the information is necessary for administering the policy in order

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: L'assurance contre les accidents personnels couvre-t-elle les musiciens, par exemple? J'ai des amis musiciens, des violonistes et des pianistes qui assurent leurs doigts. C'est leur gagne-pain. Est-ce inclus dans l'assurance contre les accidents personnels?

M. Le Pan: Ce sont des polices collectives.

Le sénateur Haidasz: Non, il ne s'agit pas d'une police collective.

M. Le Pan: Je veux dire que seules les polices collectives seront autorisées.

Le sénateur Haidasz: Je vois, seulement les polices collectives.

M. Le Pan: Comme je l'ai déjà dit, et cela se trouve en bas de la page, il s'agit des polices collectives. Je vois que la plupart des polices qui assurent les doigts seraient des polices individuelles.

Le sénateur Haidasz: Oui.

Le sénateur Kirby: Je voudrais poser une ou deux questions qui me sont venues à l'esprit en feuilletant les autres pages de ce document. En vous écoutant, j'ai eu l'impression qu'en fait vous aviez soulevé trois questions. Premièrement, faudrait-il imposer une interdiction totale au lieu d'établir une liste de restrictions? Je ne vous demande pas de répondre. Je veux simplement être certain d'avoir bien compris. Deuxièmement, comment définissez-vous les critères de ciblage si une institution financière est autorisée à cibler une clientèle...

M. Le Pan: Si nous optons pour la liste de restrictions.

Le sénateur Kirby: D'accord. Si vous optez pour la liste, quels sont les critères? Votre troisième question portait, je crois, sur la différence entre la promotion et la sollicitation. N'étant pas d'accord avec mes collègues pour dire que c'est la même chose, car je ne pense vraiment pas que ce soit le cas, j'ai l'impression que cela vous amène à tracer une ligne de démarcation entre la sollicitation et la promotion étant bien entendu que la sollicitation est illégale.

M. Le Pan: Je ne pense pas que la distinction entre la promotion et la sollicitation soit aussi importante qu'un autre aspect que vous n'avez pas mentionné, mais que j'ai essayé de faire ressortir dans le tableau. Si la promotion est autorisée, à qui doit-elle s'adresser. Seulement aux détenteurs de cartes de crédit? Aux clients?

Le sénateur Kirby: En partie aux deux, mais il y a une différence. Je pense qu'il y a une distinction très nette à faire entre la promotion et la sollicitation. Vient ensuite la question de savoir à qui cela doit s'adresser.

Il y a deux choses que je n'ai pas comprises en feuilletant les pages dont vous n'avez pas parlé. À la page 17, je ne comprends pas la dernière phrase où vous dites que ce changement impose des conditions. Qu'entendez-vous par là?

M. Le Pan: Ces renseignements doivent être transmis pour la souscription et l'administration de la police. Il s'agit de la condition préalable. Vous devez prouver que ces renseigne-

[Text]

to justify the passage of that information. Right now there is no purpose test.

Senator Kirby: Right now, as long as the deposit-taking institution says, "That is why we are doing it," then of —

Mr. Le Pan: The way the regulation was previously written with respect to these types up above, (a), (b), (c), (d), there was no purpose test. It basically said that with respect to those types of insurance, credit card, credit disability, credit life mortgage, you could pass any information. It did not matter.

Senator Kirby: Now what you are saying is you may decide you have been pressured, suggested, lobbied, whatever, to actually put a purpose test in. Is that right? Okay.

My last question deals with page 22. I guess I am surprised at Section 8(3) being there at all. Your comment is that it is not clear enough. I think it is pretty clear that it is not clear enough. However, it does seem to me that you have some difficulty drawing a line between providing advice on insurance contracts generally and evaluating a specific insurance contract.

That comes perilously close to being able to move into solicitation. I hate to say it, because you know I am on the other side of this issue, but the fact of the matter is that it seems to me that if I owned an insurance company and you asked me for advice on a particular insurance contract and it was not with my company, I doubt if I would find that it is a good contract.

Mr. Le Pan: Well, I understand your point. There are two aspects of this Section 8(3) that is referred to on page 22. The point that you have raised is about paragraph (b). First, I would note paragraph (b) is only with respect to authorized types. It is in respect of an authorized type of insurance referred to. It is that list of credit, travel, et cetera. It says that if it is an authorized type, you can provide advice about a specific product, and to some extent I think that may be necessary simply because if I am sitting there at the bank —

Senator Kirby: I don't have any problem —

Mr. Le Pan: — they have to explain to me the credit life. Now, at what point will that really be advice about what is actually in the policy or not? So that is why (b) was there.

Senator Kirby: It was really (a) that was troubling me.

Mr. Le Pan: In the (a) one, a lot focused on the use of the words "advice" and "generally". This is the point about financial planning, for other committees members, that I referred to earlier. The word "generally" was supposed to include the idea of saying, "Well, Nick, there is term insurance, and there is whole life insurance, and there is this type of insurance, and maybe you ought to think about which type you want."

Some people read this wording to say, "Well, you can provide advice to customers about any insurance product at all, because the word 'generally' means anything. Anything is open."

[Traduction]

ments sont nécessaires pour administrer la police. Pour le moment, cette condition n'existe pas.

Le sénateur Kirby: Pour le moment, il suffit que l'institution de dépôt dise qu'elle le fait pour telle raison et . . .

M. Le Pan: Le libellé antérieur de ce règlement ne fixait pas cette condition à l'égard des alinéas a), b), c) et d). Il stipulait simplement que pour l'assurance liée aux cartes de crédit, l'assurance-invalidité liée au crédit, l'assurance-vie liée au crédit vous pouviez fournir n'importe quel renseignement. Cela n'avait pas d'importance.

Le sénateur Kirby: Vous nous dites maintenant qu'on vous a pressé, suggéré ou convaincu d'inclure cette condition, n'est-ce pas? D'accord.

Ma dernière question porte sur la page 22. Je m'étonne d'y trouver le paragraphe 8(3). Vous dites qu'il n'est pas suffisamment clair. Ce manque de clarté me paraît assez évident. Toutefois, j'ai l'impression que vous avez du mal à établir une distinction entre les conseils donnés au sujet de contrats d'assurance en général et l'évaluation d'un contrat précis.

Cela se rapproche dangereusement de la sollicitation. Je suis au regret de dire, vu que je suis de l'autre bord comme vous le savez, que si je possédais une compagnie d'assurance et si vous me demandiez mon avis au sujet d'une assurance d'une autre compagnie, j'aurais du mal à trouver cette assurance satisfaisante.

M. Le Pan: Je comprends ce que vous voulez dire. Le paragraphe 8(3) mentionné à la page 22 comporte deux aspects. Le point que vous avez soulevé porte sur l'alinéa b). Premièrement, je signale que l'alinéa b) concerne seulement les types d'assurance autorisés. Il énumère l'assurance liée au crédit, l'assurance-voyage, etc. Il y est dit que s'il s'agit d'un type d'assurance autorisé, la banque peut fournir des conseils sur un produit donné et c'est sans doute nécessaire vu que si je vais à la banque . . .

Le sénateur Kirby: je ne vois pas d'objection . . .

M. Le Pan: on va devoir m'expliquer ce qu'est l'assurance-vie liée au crédit. Jusqu'à quel point s'agira-t-il effectivement de conseils sur ce que m'offre la police? Voilà la raison d'être de l'alinéa b).

Le sénateur Kirby: En fait, c'est surtout l'alinéa a) qui m'ennuyait.

M. Le Pan: Cet alinéa met beaucoup l'accent sur les mots «conseils» et «en général». C'est ce que j'ai fait valoir tout à l'heure à propos de la planification financière. L'expression «en général» signifie que ces conseils consisteront à me dire: «Nick, vous avez le choix entre l'assurance temporaire, l'assurance vie entière et telle autre assurance et vous feriez bien de réfléchir à celle qui vous convient le mieux.»

Certaines personnes en tirent la conclusion que cela autorise les banques à conseiller leurs clients au sujet de n'importe quel produit d'assurance vu que les mots «en général» ouvrent toutes les possibilités.

[Text]

We have suggested, at the bottom of the page, two rewordings of this. One is to say you could provide information about the attributes of insurance products. That is information, not advice. It uses the word "information" rather than "advice". The other possible rewording is that you may provide general advice about the attributes of insurance, so the "general" modifies "advice" rather than specific advice. I think that some of the financial planning does get into advice. If somebody says to me, "Nick, you ought to have some insurance," that is not information. That is advice.

Honourable senators, we are talking about some very fine micro-line drawing here, unfortunately, and so I guess I personally am reluctant to move away from the use of the term "advice", though I sympathize with the point that the word "generally", the way it was placed before, seems to suggest that everything is open. The only advice that I think ought to be provided is general kind of advice just saying, "Nick, you ought to get some insurance." When I ask, "What kind of insurance is there?" you ought to be able to respond, "There is term insurance, there is whole life, there is this. Go see your agent. Go see your broker."

Senator Kirby: I understand the distinction you are trying to make. I guess I am not at all sure it is practical in the real world.

Mr. Le Pan: It may not be. That is why I am here. I am exposing the issues.

Senator Kirby: We all have children to whom we give information, but it is clearly couched as advice.

Mr. Le Pan: I won't comment from my point of view.

Senator Kirby: I am quite willing to just let it hang there.

With respect to the issue of financial planning being permitted, has the government clearly made a decision that it is going to be allowed? Is that an issue for debate?

Mr. Le Pan: I think it is.

Senator Kirby: I ask the question only because I think it leads you into a lot of hairline-type decisions.

Mr. Le Pan: My point, senator, included in *the Bank Act*, financial planning is something that banks could do. They already do it now. I don't particularly believe it is realistic to say that the word "insurance" can never pass a banker's lips. I just think as a practical matter it is unrealistic, that as a practical matter it is probably not possible to realistically enforce some of that kind of stuff. We are not going to have everybody sitting at the financial planner's left elbow as he talks to me. I think that as a practical matter, the notion that financial planning is going to be permissible and therefore at some point it may shade over a little bit into a discussion of insurance, yes, I think that is a given in this debate. I am not aware that anybody is really questioning that.

I think what is being questioned here at this point is how far can anybody go. How far can a banker or how far can some-

[Traduction]

Nous avons suggéré, au bas de la page, deux nouveaux libellés. Le premier dit que la banque peut fournir de l'information au sujet des particularités des produits d'assurance. Il s'agit d'information, pas de conseils. L'autre l'autorise à fournir des conseils généraux à propos des particularités de l'assurance. Par conséquent il s'agit bien de conseils généraux et non pas précis. Je crois que certains conseillers en planification financière donnent des conseils. Si quelqu'un me dit: «Nick, vous devriez vous assurer», ce n'est pas de l'information, c'est un conseil.

Sénateurs, il est question ici de très fines nuances malheureusement. J'hésite donc à renoncer à utiliser le mot «conseils», même si je peux comprendre que les mots «en général», dans la version précédente, semblaient ouvrir toutes les possibilités. Le seul genre de conseils qui devraient être fournis, selon moi, sont les conseils généraux du genre: «Nick, vous devriez vous assurer». Si je demande quels sont les divers types d'assurance sur le marché, la banque devrait pouvoir me dire: «Il y a l'assurance temporaire, l'assurance vie entière ou telle autre assurance. Allez voir votre agent ou votre courtier».

Le sénateur Kirby: Je comprends la distinction que vous essayez d'établir. Mais je ne suis pas du tout certain qu'on puisse la faire en réalité.

M. Le Pan: Peut-être pas. C'est pourquoi je suis ici. Je vous expose les problèmes.

Le sénateur Kirby: Nous avons tous des enfants à qui nous donnons des renseignements, mais ils sont formulés comme des conseils.

M. Le Pan: Je ne vous dirai pas ce que j'en pense personnellement.

Le sénateur Kirby: Je suis bien prêt à laisser cette question en suspens.

En ce qui concerne la planification financière, la décision de l'autoriser est-elle définitive? Le gouvernement peut-il encore réviser sa position?

M. Le Pan: je pense que oui.

Le sénateur Kirby: Je pose la question, uniquement parce que j'ai l'impression que cela vous amène à prendre des décisions très nuancées.

M. Le Pan: Je répondrai, sénateur, que la Loi sur les banques autorise les banques à offrir des services de planification financière. Elles le font déjà. Je ne crois pas très réaliste de dire qu'un banquier ne doit jamais prononcer le mot «assurance». Cela manquerait de réalisme. En pratique, il ne serait même pas possible de faire appliquer ce genre de restriction. Vous n'allez pas envoyer quelqu'un surveiller le conseiller en planification financière pendant qu'il me parlera. En pratique, comme la planification financière sera autorisée, il se peut que la discussion porte sur l'assurance, à un moment donné, c'est un fait. Je ne pense pas que ce soit en doute.

En fait, il s'agit de déterminer jusqu'où il est possible d'aller. Jusqu'où une banque ou une société de fiducie qui offre des

[Text]

body in a trust company who is offering this kind of financial planning service go? To some extent, I think part of why it is a given that there is financial planning and that it will include something about insurance, is that while we appreciate the necessity of making sure the banks do not have an advantage and cannot use their data bases or whatever, we also have to remember that the banks are but one part of the financial community out there. There are a lot of other people out there offering competing kind of services. We can put artificial barriers, and we may say there are going to be limits on their abilities to get into certain activities, but implicitly being recognized in this regulation is that banks will be in certain kinds of insurance activities. They have been traditionally, and they will continue to be. It is a question of drawing lines. That is inherent in all of us. I agree it gets us into some tricky kind of things.

Senator Kirby: I have one more question just related to the original two-page handout. It actually is a comment. I say this because the affiliated directors issue, as you know, originally arose with this committee. We also agreed that we would have some hearings on that before you got locked into the regulations. I believe we agreed on that, Mr. Chairman, some time ago.

I am reading from your notes.

Key issue is definition of significant borrower—Is director affiliated only if loans are not in good standing or if loans are large?

In all the discussions before this committee going back over four or five years, the issue of affiliated director had absolutely nothing to do with whether or not the loans were in good standing. The issue was that it was difficult in the public sense to believe that a director would be independent of the urges of the CEO of the bank if in fact that individual owed the bank a lot of money, whether the loan was in good standing or not. To move in the direction you have done would essentially gut the basic issue that we were trying to address? I merely make that as a comment to you, because there should be no misunderstanding as to where we were coming from as long ago as five years ago.

Mr. Le Pan: The policy for a long time has been that if the loans get large enough in relation to the borrower, that person is in the affiliated category and is in a somewhat different relationship.

Senator Kirby: Absolutely.

Mr. Le Pan: The suggestion we have received is that we ought to move off that policy and the person only becomes affiliated if the loan is no longer in good standing. This basically says that there is never any kind of relationship that would matter in either a public or private sense just because there is a significant financial commitment on both sides. Whether you believe that or not is an issue that the—

Senator Kirby: I was really trying to point out that the history of this committee was crystal clear on this point, and I would hope we would not move off that.

[Traduction]

services de planification financière peut-elle aller? Si nous partons du principe que la planification financière inclura quelques conseils sur l'assurance, c'est sans doute parce que, même si nous sommes conscients de la nécessité d'empêcher les banques d'être indûment avantagées et de se servir de leurs bases de données et autres renseignements, nous ne devons pas oublier que les banques ne sont qu'un des éléments du secteur financier. Il y a des tas d'autres gens qui offrent des services concurrentiels. Nous pouvons dresser des obstacles artificiels et restreindre leurs activités, mais ce règlement reconnaît implicitement que les banques vont opérer dans certains secteurs reliés à l'assurance. Elles le font depuis longtemps et elles continueront à le faire. Il s'agit de leur fixer des limites. C'est une tendance naturelle. Je reconnais que cela devient très compliqué.

Le sénateur Kirby: J'ai une question de plus à vous poser au sujet du premier document de deux pages. C'est une simple observation. Je le signale parce que c'est à ce comité que la question des administrateurs affiliés a été soulevée pour la première fois. Nous nous sommes également entendus pour tenir des audiences à ce sujet avant que le règlement ne soit définitif. Je crois que nous nous étions mis d'accord sur ce point, il y a quelque temps, monsieur le président.

Je lis vos notes.

La question clé est la définition de l'emprunteur important—Un administrateur est-il affilié uniquement si ses emprunts sont en souffrance ou d'un montant important?

Lors de toutes les discussions que nous avons eues au comité depuis quatre ou cinq ans, la question de l'administrateur affilié n'a jamais eu le moindre rapport avec le fait que les emprunts étaient ou non en souffrance. En fait, il serait difficile de croire qu'un administrateur résisterait aux exhortations du chef de la direction de la banque s'il devait beaucoup d'argent à cette banque, que le prêt soit ou non en souffrance. En vous orientant dans cette voie allez-vous vraiment régler le problème? Ce n'est qu'une simple observation, car je tiens à ce que vous compreniez bien quel a été notre raisonnement depuis cinq ans.

M. Le Pan: Depuis longtemps, nous partons du principe que, si les prêts de l'emprunteur atteignent une certaine proportion, cette personne est un administrateur affilié et ses rapports avec la banque sont quelque peu différents.

Le sénateur Kirby: Absolument.

M. Le Pan: On nous a fait valoir qu'il faudrait laisser tomer cette politique et considérer l'emprunteur comme un administrateur affilié uniquement si ses emprunts ne sont plus en souffrance. Autrement dit, le simple fait qu'il y ait d'importants engagements financiers de part et d'autre ne change rien à la nature des relations entre l'emprunteur et la banque. Quant à savoir si vous y croyez, ce n'est pas une question...

Le sénateur Kirby: J'essayais de vous faire comprendre que notre comité avait des vues bien arrêtées sur la question et que j'espère qu'on ne s'écartera pas de cette voie.

[Text]

The Chairman: Mr. Le Pan, you mentioned that we might receive in a couple of days some more information on these three items, joint venture, special financing, and limits of borrowing. Could we possibly get that information by the end of this week? We will have an *in camera* meeting in a few minutes, and we might invite insurance industries and bankers and others to present their briefs early next week.

It will be of some help for them, I imagine. Is it a possibility?

Mr. John Jason, Chief, Financial Institutions Legislative Reform Task Force, Department of Finance: The three draft regulations you mentioned, Mr. Chairman, will be released tomorrow morning.

The Chairman: On behalf of the committee, we thank you very much.

Mr. Jason: I misspoke. Two of the three will be released tomorrow. The joint venture regulation will not be released shortly because we are still conducting intensive discussions between the Superintendent's office and the financial industry. I think we would be able to describe what is in it. As I say, the major issue outstanding is the question of whether there is an overall cap on the total of these investments in relation to capital. We could come and describe the present thinking on that regulation, but a draft will not be ready in the time I talked about. The other two will be ready today or tomorrow.

The Chairman: I have a technical point that my researcher just mentioned. Do you have a definition of a credit card?

Mr. Jason: If the question is, does that include debit card, the short answer is no. Credit card is credit card. It would be a separate decision to include debit cards in that. In the bill itself there are other sections that deal with these kinds of card issues. If one wants to include all of them, one has to use terms like credit, debit and payment card. A credit card will be just that at this point.

The Chairman: Mr. Le Pan, we thank you and your staff colleagues very much. After a few hearings with people in the business, it may be necessary to see you again, if you would accept.

Mr. Jason: I would be glad to come back, senator.

Senator Kirby: Mr. Chairman, in any event, I believe we were going to have a discussion with the department on the affiliated directors regulations.

The Chairman: Yes. Senators, will you please remain for a few moments for our *in camera* meeting.

(The meeting continued *in camera*.)

[Traduction]

Le président: Monsieur Le Pan, vous avez dit que vous nous feriez parvenir des renseignements complémentaires sur ces trois aspects soit le partenariat, le financement spécial et les limites sur les emprunts d'ici quelques jours. Pourrions-nous les obtenir d'ici la fin de la semaine? Nous allons nous réunir à huis clos dans quelques minutes et nous pourrions inviter des représentants des compagnies d'assurance, des banques et d'autres intéressés à nous présenter leurs mémoires au début de la semaine prochaine.

Ces documents devraient pouvoir les aider. Est-ce possible?

M. John Jason, Chef du Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières, ministère des Finances: Monsieur le président, les trois avant-projets de règlements dont vous parlez seront publiés demain matin.

Le président: Je tiens à vous remercier infiniment au nom du comité.

M. Jason: Je me suis trompé. Deux des trois règlements seront publiés demain matin. Le règlement sur le partenariat ne le sera pas avant quelque temps, car nous menons toujours des discussions intensives avec le Bureau du surintendant et le secteur financier. Nous devrions quand même pouvoir décrire sa teneur. La principale question à régler concerne le plafonnement éventuel de ses investissements par rapport au capital. Nous pourrions venir vous décrire la teneur de ce règlement, mais l'avant-projet ne sera pas prêt pour demain matin. Les deux autres seront publiés aujourd'hui ou demain.

Le président: Mon attaché de recherche vient d'attirer mon attention sur un point. Avez-vous une définition de la carte de crédit?

M. Jason: Si vous voulez savoir si elle englobe la carte de débit, la réponse est non. Une carte de crédit est une carte de crédit. Si nous décidions d'inclure les cartes de débit, ce serait à part. Il y a d'autres dispositions du projet de loi qui s'appliquent à ce genre de cartes. Si l'on veut les inclure toutes, il faudrait parler de cartes de crédit, de débit et de paiement. Pour le moment, la définition désigne seulement la carte de crédit.

Le président: M. Le Pan, nous vous remercions vivement, vous et vos collègues. Quand nous aurons tenu quelques réunions avec les représentants du secteur financier, nous aurons peut-être à nouveau besoin de vous, si vous êtes d'accord.

M. Jason: Je reviendrai avec plaisir, sénateur.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, de toutes façons, nous devons avoir une discussion avec le ministère au sujet du règlement sur les administrateurs affiliés.

Le président: Oui. Honorables sénateurs, auriez-vous l'obligeance de rester quelques instants pour notre séance à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Tom Kane, Director, Financial Institutions Legislative Reform, Task Force Division;

Mr. John Jason, Chief, Financial Institutions Legislative Reform, Task Force Division;

Mr. Daniel Ricard, Economist, Financial Institutions Legislative Reform, Task Force Division.

Du ministère des Finances:

MM. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, Direction de la Politique du secteur financier;

Tom Kane, directeur, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières;

John Jason, chef, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières;

Daniel Ricard, économiste, Groupe de travail sur la réforme législative des institutions financières.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Monday, March 23, 1992

Le lundi 23 mars 1992

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Second proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

Special study on the draft regulations ensuing from the
new legislation on Canadian financial institutions

Étude spéciale sur les propositions de règlements
découlant de la nouvelle législation sur les institutions
financières canadiennes

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	*Murray
DeBané	(or Lynch-Staunton)
*Frith	Oliver
(or Molgat)	Perrault
Haidasz	Poitras
Kelleher	Simard
Kelly	Slyvain
Kirby	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Barootes substituted for that of the Honourable Senator Nurgitz. (March 19, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	*Murray
DeBané	(ou Lynch-Staunton)
*Frith	Oliver
(ou Molgat)	Perrault
Haidasz	Poitras
Kelleher	Simard
Kelly	Slyvain
Kirby	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz. (le 19 mars 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, December 17, 1991:

“The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc;

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to conduct a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions; and

That the Committee present its report no later than June 30, 1992.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 17 décembre 1991:

«L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à entreprendre une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 juin 1992.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 23 MARS 1992
(13)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, à la pièce 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs E. W. Barootes, Michael Kirby, Raymond Perrault, Jean-Marie Poitras, Jean-Maurice Simard et John Sylvain. (6)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: M. Jerry Goldstein, chef, division de l'économie, M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche, et M. David L. McAusland, avocat, expert consultant.

Témoins

De l'Association des compagnies d'assurance de personnes:

MM. Mark Daniels, président;

John Green, président et directeur exécutif de la *Great West Life*;

Jean Pierre Bernier, vice-président et conseiller général.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:

M. John L. Evans, président;

M^{me} Margaret Eckenfelder, analyste des politiques sénior.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 17 décembre 1991 relativement à la conduite d'un étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

M. Mark Daniels fait une déclaration et lui et ses collègues répondent aux questions.

M. John L. Evans fait une déclaration et lui et sa collègue répondent aux questions.

À 18 heures, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au mardi 24 mars 1992, à 11 heures.

ATTESTÉ:

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, MARCH 23, 1992
(13)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:05 p.m., in Room 256-S of the Centre Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barootes, Kirby, Perrault, Poitras, Simard and Sylvain. (6)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Also in attendance: Mr. Gerry Goldstein, Chief, Economics Division, Ms. Nathalie Pothier, Research Officer, and Mr. David L. McAusland, lawyer and consultant.

Witnesses:

From the Canadian Life and Health Insurance Association:

Mr. Mark Daniels, President;

Mr. John Green, President and Chief Executive Officer, Great West Life;

Mr. Jean Pierre Bernier, Vice-President and General Counsel.

From the Trust Companies Association of Canada:

Mr. John L. Evans, President;

Ms. Margaret Eckenfelder, Senior Policy Analyst.

Pursuant to its order of reference of December 17, 1991, the Committee pursued special consideration of the proposed regulations under the new legislation on Canadian financial institutions.

Mr. Mark Daniels made a statement and he and his colleagues answered questions.

Mr. John L. Evans made a statement and he and his colleagues answered questions.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned until Tuesday, March 24, 1992 at 11:00 a.m.

ATTEST:

Le greffier du comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Monday, March 23, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4.00 p.m. to consider its order of reference on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We welcome you all to these hearings. The first witnesses are from the Canadian Life and Health Insurance Association represented by Mr. Green and his colleagues Mark Daniels and Jean-Pierre Bernier.

Before we start, there are a few things you should be informed of. We had the first hearing on regulations on Thursday last and two members of the Department of Finance, the Assistant Deputy Minister, Mr. Le Pan, and Mr. Kane attended as witnesses. They left with us a resume of their brief and if you do not have it, it is available to everyone concerned.

On Friday the Superintendent of Financial Institutions released a draft on 14 possible regulations. These are available to you all, if you have not received them.

Lastly, I was informed that the minister intends to proclaim these four financial bills not later than June 1. The minister would very much appreciate it if the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce would submit what I will call an interim report, which is a report on regulations that have to be in force at the time of proclamation. It will be an interim report and, following that, we will continue to hold hearings on other major points, being demutualization, and many others that will not be in force at the time of proclamation on June 1.

This is the manner in which we intend to proceed and we would like to go through all these regulations as soon as possible.

That being said, you know how we proceed, Mr. Daniels. I understand that you have some comments on these proposed regulations and then I imagine that you will receive questions on the subject. The floor is yours.

Mr. Mark Daniels, President, The Canadian Life and Health Insurance Association: Mr. Chairman, you have already introduced the delegation. On my right is Mr. John Green, the President and Chief Executive Officer of Great West Life, and on my left is Jean-Pierre Bernier who is Vice-President and General Counsel of the CLHIA. Mr. Chairman, Mr. Masterman had hoped to be here. Mr. Masterman is Chairman of the CLHIA and also Chairman of the Mutual Group. Unfortunately, personal matters called him away at the last minute and he has asked me to express his apologies to you and your colleagues.

Mr. Chairman, I wish to make a few introductory remarks to supplement the submission which you and your colleagues have received. We very much appreciate the role that the Sen-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 23 mars 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est réuni aujourd'hui à 16 heures pour étudier son ordre de renvoi sur les règlements découlant de la législation des institutions financières canadiennes.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Bienvenue aux audiences d'aujourd'hui. Les premiers témoins que nous entendrons représentent l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. Il s'agit de M. Green et de ses collègues Mark Daniels et Jean-Pierre Bernier.

Avant que nous commençons, il y a certaines choses dont vous devriez être informés. La première audience sur les règlements a eu lieu jeudi dernier, et deux membres du ministère des Finances, le sous-ministre adjoint M. Le Pan et M. Kane sont venus témoigner. Ils ont laissé un résumé de leurs mémoires, et si vous ne l'avez pas en main, il est à la disposition de tous les intéressés.

Vendredi dernier, le Surintendant des institutions financières a publié une version préliminaire de 14 règlements possibles. Ils sont à votre disposition, si vous ne les avez pas reçus.

En dernier lieu, on m'a informé que le ministre a l'intention de promulguer ces quatre projets de loi financiers au plus tard le premier juin. Le ministre apprécierait beaucoup que le Comité sénatorial sur les banques et le commerce lui présente ce que j'appellerais un rapport provisoire, qui porte sur les règlements qui doivent être en vigueur au moment de la promulgation. Il s'agira d'un rapport provisoire et, par la suite, nous continuerons de tenir des audiences sur d'autres points importants, par exemple, la démutualisation, et beaucoup d'autres qui ne seront pas en vigueur au moment de la promulgation le 1^{er} juin.

C'est ainsi que nous avons l'intention de procéder, et nous aimerions étudier chacun de ces règlements le plus tôt possible.

Cela dit, vous savez comment nous procédons, M. Daniels. Je sais que vous avez certains commentaires à formuler sur ces règlements proposés, et j'imagine qu'on vous posera des questions sur ce sujet. La parole est à vous.

M. Mark Daniels, président, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes: Monsieur le président, vous avez déjà présenté la délégation. À ma droite, M. John Green, président et directeur exécutif de la Great West Compagnie d'assurance vie et à ma gauche, M. Jean-Pierre Bernier, vice-président et avocat général de l'ACCAP. Monsieur le président, M. Masterman vous transmet ses regrets de ne pouvoir être présent. M. Masterman est président de l'ACCAP et aussi président du Groupe La Mutuelle. Malheureusement, des affaires personnelles l'ont retenu à la dernière minute, et il s'excuse de ne pouvoir venir.

Monsieur le président, j'aimerais faire quelques remarques d'introduction afin de compléter le mémoire que vous-même et vos collègues avez reçu. Nous apprécions énormément le rôle

[Text]

ate committee has played in the legislative reform process over the past several years and, in particular, your active interest in the regulatory matters before you now that will be promulgated under this new financial services legislation. In this latter regard especially we appreciate the opportunity to appear before you this afternoon.

Mr. Chairman, as we understand it, there will be close to 50 sets of regulations under the new acts. You will notice that the CLHIA submission that is before you today deals with only one subject. We have chosen to restrict our focus here to the insurance business regulations under the *Bank Act* because this particular set of regulations is of particular and vital importance to our industry.

As you know, Mr. Chairman, the Insurance Business Regulations will determine the strength of the general ban on insurance activities of deposit-takers contained in section 416 of the *Bank Act* and the *Trust and Loan Companies Act* and the equivalent section of the credit union legislation.

There are several elements of the emerging approach to this area which cause us concern. However, today I would like to focus on three particular aspects of the regulations, namely, number one, the ability of banks to transfer information about their customers to an insurance company; two, the question of life annuities; and three, the classes of insurance that banks would be permitted to be involved in.

First, Mr. Chairman, I wish to address the ability of banks to transfer information about their customers. The minister has stated on several occasions that banks would not be permitted to use their customer base to gain an undue advantage and create unfair competition in the insurance marketplace. This is the public policy basis or the restriction on information transfer. However, the emerging regulations would enable a bank to provide an insurer with extremely wide-ranging information on its customers. This is because the government has proposed that banks be permitted to transfer any customer information, with the exception of the seven types of "protected information", which we have listed for convenience on page 6 of our submission. We believe that this approach of using a list of protected information is untenable for all the reasons outlined in our brief. I would like to take a moment, Mr. Chairman, to review two of our most serious concerns with you and your colleagues.

The first of these is the following. In spite of the list of protected information, a bank would be allowed to pass customer information to its insurance subsidiary based on a broad variety of factors which would be extremely useful for targeting insurance. Examples of information that could be transferred are: the size and regularity of deposits or withdrawals; whether the customer is a small business owner, an employee, or retired; educational background, club memberships and fees paid; professional designations; whether the customer is receiving or has ever received UIC, and so forth.

[Traduction]

que le comité sénatorial a joué dans le processus de réforme législative au cours des dernières années et, en particulier, l'intérêt que vous avez manifesté activement à l'égard des questions réglementaires à l'étude qui seront promulguées en vertu de cette nouvelle législation sur les services financiers. À ce sujet, nous apprécions tout particulièrement l'occasion de comparaître devant vous cet après-midi.

Monsieur le président, d'après ce que nous comprenons, environ 50 ensembles de règlements découleront des nouvelles lois. Vous remarquerez que le mémoire de l'ACCAP que vous avez en main aujourd'hui traite d'un seul sujet. Nous avons choisi de restreindre notre intervention ici au seul règlement sur la souscription d'assurance dans le cadre de la *Loi sur les banques* parce que cet ensemble de règlements particulier est d'une importance capitale pour notre industrie.

Comme vous le savez, monsieur le président, le règlement sur la souscription d'assurance déterminera la force de l'interdiction générale des activités relatives aux assurances des institutions de dépôts prévue à l'article 416 de la *Loi sur les banques* et de la *Loi sur les sociétés de fiducie* et l'article équivalent des textes de loi sur les coopératives de crédit.

Plusieurs éléments nous préoccupent dans l'approche qui semble émerger. Cependant, j'aimerais aujourd'hui axer mon allocution sur trois aspects particuliers des règlements, c'est-à-dire la capacité des banques de transmettre des informations concernant leurs clients à des compagnies d'assurance, la question des rentes viagères et, enfin, les classes d'assurance auxquelles les banques seraient autorisées à participer.

Tout d'abord, monsieur le président, j'aimerais parler de la capacité des banques de transmettre des informations concernant le client. Le ministre a affirmé à plusieurs reprises que les banques n'auraient pas la permission d'utiliser leur clientèle pour obtenir un avantage démesuré et créer une concurrence déloyale sur le marché des assurances. Il s'agit de la base de la politique publique concernant les restrictions sur le transfert d'informations. Cependant, les règlements à l'étude permettraient à une banque de fournir à un assureur des informations fort diversifiées sur ses clients. La raison en est que le gouvernement a proposé de permettre aux banques de transmettre toute information concernant ses clients, à l'exception de sept catégories d'«informations protégées», que nous avons énumérées pour vous à la page 6 de notre mémoire. Nous croyons que cette façon d'utiliser une liste d'informations confidentielles ne peut absolument se défendre, pour toutes les raisons énumérées dans notre mémoire. J'aimerais prendre un moment, monsieur le président, pour revoir en votre compagnie deux de nos préoccupations les plus grandes.

Voici la première. Malgré la liste d'informations confidentielles, une banque aurait la permission de transmettre des informations sur un client à une filiale du domaine des assurances concernant une grande diversité de facteurs qui se révéleraient extrêmement utiles pour sélectionner des marchés d'assurance. Parmi les informations qui pourraient être transmises, notons: le montant et la régularité des dépôts ou des retraits, le fait que le client possède une petite entreprise, qu'il soit un employé ou un retraité, le niveau d'études du client, l'appartenance à des clubs et les cotisations qu'il y paye, les

[Text]

With respect to corporate customers, banks could pass information such as the number of employees; use of payroll deduction; details about existing insurance coverage; and the size or regularity of a customer's withdrawals. The list goes on an on, Mr. Chairman.

Many of these items would be proxies for or provide obvious clues about the so-called protected information. For example, a bank could not divulge to an insurer the age of a customer, but it could pass information concerning the individual's graduation date from university, the date of birth of a co-applicant on a loan application, and so on.

Similarly, the bank could not divulge the marital status of a customer, but it could provide information about the co-applicant on a loan application form, or whether the individual had joint accounts or had requested a second credit card.

I am going through these examples, Mr. Chairman, because it is important that we make the point here that this so-called list of seven protected items really does not define the universe of information at all.

A list of unprotected types of information that would be useful for identifying insurance leads are included in our brief. An even more extensive analysis appears in the Great West Life submission to the committee and, because of its very thorough review of this matter, I commend this latter document to you. Mr. Green is here and I know he would be happy to answer any questions which respect to that list of information.

I should point out that some of the types of information that I have mentioned may not currently be collected by banks, but there would be nothing to prevent the banks from designing new categories of information that fall outside the very limited list contained in the government's draft regulations. The customer information that could be exploited by banks to generate insurance leads is virtually limitless. Such information could then be passed on to an insurer. I think you can quickly picture how useful such information would be in pinpointing "warm leads" for insurance purchases.

Last week, Mr. Chairman, I understand that Mr. Le Pan indicated that the government would be willing to add to the list of restricted information. In fact, banks have such an extensive array of information that, in our view, it would be impossible to list all of the information that would provide the undue advantage the government policy was intended to stop.

An additional concern about the government's current approach to this matter is that although it would prohibit the passage of certain types of information about bank customers and the employees of such customers, it would not deal with

[Traduction]

désignations professionnelles, le fait que le client reçoive ou ait déjà reçu des prestations d'assurance-chômage, et ainsi de suite.

En ce qui concerne un client constitué en société, les banques pourraient transmettre des informations comme le nombre d'employés, l'utilisation de retenues sur salaire, des détails concernant la souscription à des assurances ainsi que le montant ou la régularité des retraits du client. Et la liste se poursuit, monsieur le président.

Beaucoup de ces points permettraient l'accès à des informations prétendument confidentielles, ou à tout le moins des indices manifestes à ce sujet. Par exemple, une banque ne pourrait divulguer à un assureur l'âge d'un client, mais elle pourrait lui donner des informations concernant la date de graduation de la personne, la date de naissance d'une personne qui a déposé une demande de prêt conjoint, et ainsi de suite.

De même, la banque ne pourrait divulguer l'état civil d'un client, mais elle pourrait fournir des informations concernant le co-demandeur qui paraît sur la demande de prêt, ou sur le fait que la personne en question possède des comptes conjoints ou a demandé une deuxième carte de crédit.

Je vous donne ces exemples, monsieur le président, parce qu'il est important que nous établissions bien que cette prétendue liste de sept catégories de renseignements protégés ne constitue en rien une délimitation de l'univers des informations.

Nous avons inclus dans notre mémoire une liste des genres d'informations non protégées qui pourraient se révéler utiles pour déterminer les marchés d'assurance. Le mémoire que la Great West Compagnie d'assurance vie a présenté au comité comprend une analyse encore plus exhaustive, et cet examen très approfondi m'incite à vous recommander ce document. M. Green, ici présent, sera j'en suis sûr heureux de répondre à toute question concernant cette liste d'informations.

J'aimerais préciser que les banques pourraient très bien ne pas tenter d'obtenir actuellement certaines des catégories d'information dont j'ai parlé, mais rien ne les empêcherait de créer de nouvelles catégories d'information qui ne s'inscrivent pas dans la liste très limitée prévue dans l'avant-projet de règlement du gouvernement. L'information sur le client qui pourrait être exploitée par les banques pour déterminer des marchés d'assurances est pratiquement illimitée. De telles informations pourraient ensuite être transmises à un assureur. Je crois que vous pouvez vous imaginer très facilement à quel point ce genre d'information pourrait se révéler utile pour déterminer les «marchés intéressants» pour les assureurs.

La semaine dernière, monsieur le président, j'ai cru comprendre que M. Le Pan a signalé que le gouvernement consentirait à allonger la liste d'informations protégées. En fait, les banques possèdent une telle diversité d'informations qu'il serait impossible, à notre avis, d'énumérer toutes les informations qui confèreraient l'avantage indu auquel est censée remédier la politique gouvernementale.

Une autre préoccupation concernant l'approche actuelle du gouvernement sur cette question est que même si le règlement interdisait la transmission de certains types d'informations concernant les clients des banques et les employés de ces

[Text]

information about members of an association where the association itself is a customer of the bank. For example, the bank which has an account for the University of Quebec or the University of Toronto Alumni Association could not pass certain information about the employees of that association, but it could pass information about the members of that association.

In order to overcome these problems, we recommend on page 10 of our brief that the insurance business regulations should prohibit banks from providing an insurance entity directly or indirectly with any information regarding its customers, the employees of its customers and members of an association that is a customer, unless such information is necessary for administering the authorized types of group insurance or for non-insurance related activities.

In addition, we believe that the regulations should expressly state that the promotion or solicitation of insurance is not an acceptable purpose for transferring information and that a bank is required to refrain from providing any information to an insurance entity unless such entity expressly undertakes not to use such information for the purposes of promoting or soliciting insurance.

In short, Mr. Chairman, we suggest that the government reverse the situation that exists now in the draft regulations. Rather than have a list of prohibited information to pass, we suggest that the appropriate way to approach this is to have a general prohibition with a small list of exceptions that would permit the movement of necessary information as required.

Frankly, Mr. Chairman, we have been unable to get a sense of why the proposal by the government does not go the way we suggested in the first place. There are policy statements making it clear that the government intends a ban on insurance activities by deposit-takers and we feel that the only way to give meaning to that prohibition is to go along the direction we are suggesting here.

I would like to comment briefly on two remaining matters, Mr. Chairman, the first being the life annuities question. Mr. Le Pan indicated in his presentation to the committee last week that the government would include a provision in the regulations to the effect that insurance includes life annuities. The question of life annuities is a matter of vital importance to the life insurance industry. We would like to have the necessary annuity provision added to the insurance business regulations, as Mr. Le Pan indicated he was prepared to do.

Finally, Mr. Chairman, I would like to comment on the so-called authorized list of insurance activities by banks. These are the classes of insurance that banks will be permitted to provide.

Since releasing the legislative package in the fall of 1990, the minister has repeatedly stated that banks would be permitted to continue providing the limited range of products that they have traditionally offered.

[Traduction]

clients, il ne concernerait pas les informations au sujet de membres d'une association lorsque l'association elle-même est cliente de la banque. Par exemple, la banque chez qui l'association des anciens de l'université du Québec ou de l'université de Toronto a un compte ne pourrait transmettre certaines informations concernant les employés de l'association en question, mais elle pourrait transmettre les informations concernant les membres de cette association.

Afin de remédier à ces problèmes, nous recommandons en page 10 de notre mémoire que le règlement sur la souscription d'assurance interdise aux banques de fournir à un assureur, directement ou indirectement, toute information concernant ses clients, des employés de ses clients et les membres d'une association cliente, à moins que cette information soit nécessaire pour l'administration des catégories autorisées d'assurance groupe ou pour des activités qui n'ont pas trait à l'assurance.

En outre, nous croyons que le règlement devrait préciser expressément que la promotion de l'assurance ou la sollicitation de clients n'est pas une raison suffisante pour transmettre l'information et qu'une banque doit éviter de fournir toute information à un assureur à moins que ce dernier s'engage expressément à ne pas utiliser cette information pour promouvoir ses services ou solliciter des clients.

En résumé, monsieur le président, nous suggérons que le gouvernement envisage la situation sous un angle inverse: plutôt que d'avoir une liste d'informations qu'il est interdit de transmettre, nous suggérons qu'il devrait plutôt avoir une interdiction générale, assortie d'une petite liste d'exceptions qui permettrait la transmission des informations nécessaires au besoin.

Bien franchement, monsieur le président, nous avons été incapables de comprendre pourquoi la proposition du gouvernement ne va pas dans le sens que nous avons suggéré de prime abord. Certains énoncés de principes précisent clairement que le gouvernement a l'intention d'interdire aux institutions de dépôt d'avoir des activités relatives à l'assurance, et nous croyons que la seule façon de donner un sens à cette interdiction est de lui donner l'orientation que nous suggérons ici.

J'aimerais faire un bref commentaire sur les deux questions qui restent, monsieur le président; parlons tout d'abord des rentes viagères. M. Le Pan a précisé dans son exposé devant le comité la semaine dernière que le gouvernement inclurait au règlement une disposition selon laquelle les assurances peuvent émettre des rentes viagères. La question des rentes viagères est d'une importance vitale pour l'industrie des assurances sur la vie. Nous aimerions que la disposition nécessaire sur les rentes soit ajoutée au règlement sur la souscription d'assurances, comme M. Le Pan s'est dit prêt à le faire.

Enfin, monsieur le président, j'aimerais formuler un commentaire sur la prétendue liste autorisée des activités d'assurances pour les banques. Il s'agit des classes d'assurances que les banques auraient la permission de fournir.

Après avoir publié les textes législatifs à l'automne de 1990, le ministre a affirmé à plusieurs reprises que les banques auraient la permission de continuer à fournir un ensemble limité de produits qu'ils offrent depuis toujours.

[Text]

We support this policy decision. It is imperative that the list of insurance products that banks are permitted to provide not be broadened beyond those which they have traditionally offered.

Our industry is reviewing the definitions of the types of insurance which the government proposes to allow and we will soon be submitting our comments to finance officials. However, we would like to draw to the committee's attention at this time one particular matter. The addition of "savings insurance" as a new authorized type of insurance could lead to the creation of an estate and, as senators will know, this is the essence of life insurance. We have been unable to unearth any savings insurance products currently sold by banks. Accordingly, we recommend that the reference to "savings insurance" be deleted from the regulations.

Mr. Chairman, this concludes my opening remarks. My colleagues and I would be pleased to respond to any questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Daniels.

There are four members of our committee and Senator Kirby will have the first question.

Senator Kirby: Thank you, Mr. Chairman. I wonder, Mr. Daniels, if I might ask you questions in two areas. I was looking through a handout which I suspect your association has because you had representatives here last week when Mr. Le Pan testified before this committee. With reference to page 15, I would like to ask two questions.

Last week, Mr. Le Pan was asked a question in relation to the bottom bullet point on that page under comments that were made following the so-called list of prohibited information that could be passed between a bank and the insurance company it owned. One of the questions which Mr. Daniels alluded to in his presentation was the issue of whether or not the list approach ought to be used, namely, whether all information except the following can be passed, or whether as Mr. Daniels suggested in his presentation there ought to be a complete ban.

In commenting on that issue, although Mr. Le Pan did not attempt to resolve it except to raise it as an issue, he does state at the bottom of page 15: "a total ban could lead to a rollback with respect to authorized types of insurance." Mr. Daniels, I wonder if you could comment on that. I raise it because it was unclear from the testimony last week what types of authorized insurance could in fact be affected or rolled back by a total ban. Some of us did not understand how that sentence applied to the issue at hand.

Mr. Daniels: Senator, I am not sure I can help you. As I read this, I do not see why a total ban—if I use those words as we conceive them—would have anything to do with existing authorized types of insurance.

[Traduction]

Nous appuyons cette décision. Il est impératif que la liste des produits d'assurances que les banques ont la permission de fournir ne soit pas élargie au-delà de ceux qu'ils offrent depuis toujours.

Notre industrie étudie les définitions des catégories d'assurances que le gouvernement se propose de permettre, et nous ferons parvenir sous peu nos commentaires au responsable des finances. Cependant, nous aimerions attirer l'attention du comité sur une question particulière. L'ajout de l'«assurance-épargne» au nombre des genres d'assurances autorisées pourrait mener à la création d'une succession et, comme MM. les sénateurs le savent, il s'agit là de l'essence même de l'assurance sur la vie. Nous avons été incapables de mettre au jour un produit d'assurance-épargne vendu actuellement par les banques. Par conséquent, nous recommandons que l'allusion à l'«assurance-épargne» soit rayée du règlement.

Monsieur le président, j'ai terminé mes observations liminaires. Mes collègues et moi-même serons heureux de répondre à vos questions.

Le président: Merci, M. Daniels.

Notre comité se compose de quatre membres, et le sénateur Kirby sera le premier à prendre la parole.

Le sénateur Kirby: Merci, monsieur le président. Je me demande, M. Daniels, si je peux vous poser des questions dans deux domaines. Je feuilletais un document qui a été, je crois, mis à la disposition de votre association, parce que vous aviez des représentants ici la semaine dernière lorsque M. Le Pan a témoigné devant le comité. J'aimerais vous poser deux questions concernant la page 15.

La semaine dernière, M. Le Pan a dû répondre à une question concernant le dernier point sur cette page relativement à des commentaires qui ont été faits sur la prétendue liste d'informations qu'une banque n'aurait pas le droit de transmettre à une compagnie d'assurance dont elle est propriétaire. L'une des questions auxquelles M. Daniels a fait allusion dans son exposé concernait le fait que l'idée d'une liste devait être ou non utilisée, c'est-à-dire, le fait que toutes les informations sauf exception pouvaient être transmises, ou si, comme M. Daniels l'a suggéré dans son allocution, il devrait y avoir une interdiction totale.

Dans ses commentaires sur cette question, M. Le Pan, même s'il ne tente pas de la résoudre, affirme au bas de la page 15 qu'une interdiction totale pourrait mener à un retour en arrière en ce qui concerne les catégories d'assurance autorisées. Monsieur Daniels, j'aimerais obtenir vos commentaires sur cette question. Je la soulève parce que le témoignage de la semaine dernière ne montre pas clairement quel genre d'assurance autorisée pourrait être touchée par une interdiction totale. Certains d'entre nous n'ont pas compris comment cette phrase pouvait s'appliquer à la question.

M. Daniels: Sénateur, je ne suis pas sûr de pouvoir vous aider. Selon ce que je lis, je ne peux voir pourquoi une interdiction totale—si j'utilise ce terme dans le sens où nous l'entendons habituellement—pourrait avoir un quelconque effet sur les genres d'assurances autorisées existants.

[Text]

If I could repeat what our suggestion was, we would suggest prohibiting banks from providing an insurance entity directly or indirectly with any information, unless—and this is the key—such information is necessary for administering the authorized types of group insurance which will be specified in regulation or for non-insurance related activities. Some information will have to move which has nothing to do with the insurance business and we obviously have no desire to restrict that. Perhaps there is something there that Mr. Green could see.

Mr. John Green, President and Chief Executive Officer, Great West Life: No, I would interpret it the same way. We are not suggesting a total ban. It is a total ban except for the information necessary to administer the authorized types of insurance, so it would not affect the authorized types of insurance in any way.

Senator Kirby: So you are essentially recommending a total ban except for the authorized types. Goodness knows I would not ask industry spokespersons, even those that had been employed for a long time in the Department of Finance, to explain the Department of Finance language. Surely when the government wrote that page they would have understood what you meant by a total ban was a total ban excluding the types of insurance that are on the authorized list.

Mr. Daniels: Senator, I would hope so. We made our points clear to officials in the department. Let me, in any event, make the point: Our suggestion is not that there be a rollback with respect to any types of authorized insurance.

Senator Kirby: It seems to me that leads to the following question: Have you attempted to get an understanding from the government as to why they have proceeded with this form; that is to say, a list form with everything not on the list acceptable, versus the other way in which the *Bank Act* has historically been written, which is that certain things are banned except for exclusions?

Mr. Daniels: Mr. Chairman, we have had numerous discussions with the department about this. We have made these suggestions. I am afraid I cannot give the senator an answer. We do not have an explanation. I simply do not know. It would be speculation on my part. I do not know what the answer is.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I have some other questions on another part of their brief. I know some of my colleagues have other questions specifically on the information section. Might we do that and then come back?

The Chairman: Yes. On the same subject, Mr. Daniels, could you achieve what you wish for the privacy matter by having it your way?

[Traduction]

Si vous me permettez de répéter notre suggestion, nous pensons qu'il faudrait interdire aux banques de fournir à un assureur, directement ou indirectement, toute information, à moins—et c'est là la clé—que cette information soit nécessaire pour l'administration de types autorisés d'assurance collective qui seront précisés dans le règlement ou pour des activités qui n'ont pas trait aux assurances. Certaines informations, qui n'ont rien à voir avec les assurances, pourront être transmises, et nous n'avons évidemment pas l'intention de nous y objecter. Peut-être M. Green y voit-il quelque chose qui nous échappe.

M. John Green, président et directeur général, Great West Compagnie d'assurance vie: Non, je l'interpréteraï de la même façon. Nous ne proposons pas une interdiction totale. L'interdiction est totale, sauf pour les renseignements nécessaires à l'administration des types autorisés d'assurance; les types autorisés d'assurance ne seraient donc pas touchés de quelque façon que ce soit.

Le sénateur Kirby: Ce que vous recommandez essentiellement, c'est donc une interdiction sur toute la ligne, sauf pour les types autorisés. Dieu sait que je n'oserais pas demander à un porte-parole de l'industrie, même s'il a travaillé longtemps pour le ministère des Finances, d'expliquer le langage du ministère des Finances. Quand les rédacteurs du gouvernement ont rédigé cette page, ils ont sûrement dû comprendre qu'il fallait entendre, par interdiction totale, une interdiction totale excluant les types d'assurance qui figurent sur la liste des catégories autorisées.

M. Daniels: J'ose l'espérer, sénateur. Nous avons communiqué notre point de vue clairement aux fonctionnaires du ministère. Laissez-moi tout de même articuler ce point de vue: nous ne proposons pas que le gouvernement fasse marche arrière pour ce qui est des catégories autorisées d'assurance, quelles qu'elles soient.

Le sénateur Kirby: Cela mène naturellement, je crois, à la question suivante: avez-vous demandé aux fonctionnaires pourquoi ils procèdent de cette façon, c'est-à-dire qu'ils utilisent une liste qui énumère tous les points inadmissibles, par opposition à la démarche qui a été utilisée par le passé dans la *Loi sur les banques*—c'est-à-dire que certaines choses sont interdites et que des exclusions sont prévues.

M. Daniels: Monsieur le président, nous avons eu un grand nombre d'entretiens avec le ministère à ce propos. Nous avons fait ces propositions. Je regrette de ne pouvoir donner une réponse au sénateur. Nous n'avons pas d'explication. Je ne le sais tout simplement pas. Ce serait de la spéculation de notre part. Je ne connais pas la réponse.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, j'ai d'autres questions qui portent sur une autre partie de leur mémoire. Je sais que certains de mes collègues ont d'autres questions qui portent précisément sur la partie concernant l'information. Peut-on procéder de cette façon, pour revenir ensuite au point précédent?

Le président: Oui, de fait, M. Daniels, serait-il possible pour vous d'arriver à vos fins en procédant comme vous le voulez pour ce qui est de la question de la confidentialité?

[Text]

Mr. Daniels: Well, senator, may I answer that I know this committee has expressed real interest in the privacy issue before. Frankly, for our purpose, we really separate the privacy issue from the question that is in front of us with respect to section 416. In section 416, we are dealing with measures to give a moment to the ban on insurance activities. That, in our minds, strictly has to do with the movement of information. The privacy question, I believe, is a much broader issue. There clearly are implications here with respect to the privacy of information.

To put it another way: Were there to be some broad-based privacy restriction put into the act beyond the one that is there now, it might well sweep in and cover this. I do not know the answer to that. I would have to see what the proposed language looked like.

As you know, senator, the industry had suggested some time back, in response to a proposal from the Department of Finance for broader privacy legislation, that we did not see the need for it for a variety of reasons.

Senator Sylvain: I just want to go back for a minute and worry this business about group insurance and authorized lines. On the bottom of page 15 of the handout that my colleague referred to a little while ago, they talk about a total rollback with respect to authorized types of insurance. My understanding of an authorized type of insurance is that it is group insurance, and there are six different types of group insurances that are mentioned, and that is it. You gentlemen have been in the business for a long time. Can you foresee in a total ban any way in which the bank would be limited in its operation of group insurance in the fields that it is authorized to act in?

Mr. Daniels: Senator, may I ask Mr. Green to take that?

Mr. Green: I am not sure if I understand your question, senator.

Senator Sylvain: Let me try to rephrase it, then. It says here that a total ban could lead to a rollback in respect to authorized types of insurance. Those authorized types of insurance are listed on page 10.

Mr. Green: Yes.

Senator Sylvain: You are a man of large experience in the insurance field. Can you foresee any way in which a rollback of the transfer of information that we have been discussing would limit you if you were operating one of these group insurance policies?

Mr. Green: No, not at all, if I understand your question.

Senator Sylvain: Well, my understanding of this act is that we have authorized lines of insurance for banks and unauthorized lines. I do not see how or why we should try to be making regulations for those lines which are unauthorized. They are not authorized to go into the railway business, so we are not

[Traduction]

M. Daniels: Eh bien, sénateur, voici: je sais que le comité a déjà manifesté un intérêt certain pour la question de la confidentialité. Pour être franc, nous faisons une distinction nette entre la question de la confidentialité et celle que nous étudions actuellement en ce qui a trait à l'article 416. L'article 416 énonce des mesures qui interdisent certaines activités dans le domaine des assurances. Dans notre idée, cela se rapporte directement à l'échange de renseignements. La question de la confidentialité est, à mon avis, beaucoup plus vaste. Il y a dans tout ceci des conséquences évidentes sur le plan de la confidentialité.

Autrement dit, si on ajoutait à la loi une restriction de grande portée à propos de la confidentialité des renseignements, sans compter ce qui s'y trouve déjà, la restriction s'appliquerait peut-être dans le cas présent. La réponse à la question m'échappe. Il faudrait que je connaisse le libellé proposé.

Comme vous le savez, sénateur, l'industrie a laissé entendre il y a quelque temps, quand le ministère des Finances a proposé une législation de plus grande portée pour la protection des renseignements personnels, que cela n'était pas nécessaire pour diverses raisons.

Le sénateur Sylvain: J'aimerais revenir un instant sur un point précédent et parler de l'assurance collective et des branches autorisées. Au bas de la page 15 du document auquel mon collègue a fait allusion il y a quelque temps, on parle d'annulation totale en ce qui a trait aux types d'assurance autorisés. Si je comprends bien, il s'agit d'assurance collective, et six types distincts d'assurance collective sont mentionnés. Vous êtes dans le secteur depuis longtemps, messieurs. Voyez-vous comment une interdiction totale pourrait limiter, d'une façon ou d'une autre, une banque pour ce qui touche l'administration des assurances collectives dans les branches qu'elle est autorisée à exploiter?

M. Daniels: Sénateur, est-ce que je peux laisser à M. Green le soin de répondre?

M. Green: Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question.

Le sénateur Sylvain: Je vais reformuler. On dit ici qu'une interdiction totale pourrait mener à une annulation pour ce qui touche certains types d'assurance autorisés. Il y a une liste de ces types autorisés à la page 10.

M. Green: Oui.

Le sénateur Sylvain: Vous avez une vaste expérience dans le domaine des assurances. Voyez-vous comment une restriction à propos du transfert de renseignements dont nous avons parlé pourrait limiter, de quelque façon que ce soit, votre champ d'action si vous aviez à vous occuper d'une police d'assurance collective?

M. Green: Non, pas du tout, si je comprends bien la question.

Le sénateur Sylvain: Si je comprends bien cette loi, les banques sont autorisées à émettre certaines polices d'assurance, mais pas toutes. Je ne vois pas comment ni pourquoi nous devrions réglementer les branches qui ne sont pas autorisées. Si les banques n'ont pas le droit de se lancer dans le domaine fer-

[Text]

going to do regulations for the railway business. There seems to me to be no reason for regulations concerning any lines not listed on page 10. It seems to me this is what we are touching on with this transfer of information, that this would give them the opportunity to get into various other lines of insurance, including annuities, unless that definition of insurance specifically brings in the question of annuities.

My question, then, is simply that if we are not going to legislate or regulate in fields that are not authorized, is there any way this is going to really affect them? I suppose I should be asking them the question, but I just wondered, from an insurance operation point of view, whether this could possibly act as such.

Mr. Green: No. It will not affect them at all.

The Chairman: Senator Simard, do you have any questions?

Senator Simard: No.

The Chairman: I have a few questions, Mr. Daniels. There were many points that Mr. Le Pan raised the other day. Are you are satisfied with all the other definitions? For instance, when they talk about a credit card, do you have the same definition? There is no problem within various industries about using credit cards? I have a few other similar points.

Mr. Daniels: Senator, I am going to just ask my colleague Mr. Bernier to have a word or two on the definitions. As I point out both in the submission and in my remarks, we the industry are currently working on some definitional matters that we have yet to get a complete picture of. We will move them to finance. I want to ask Mr. Bernier to comment on this, because I would not want to mislead the committee on the definition matter.

Mr. Jean-Pierre Bernier, Vice President and General Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.: We are in the process of examining the six or seven definitions in the insurance business regulations under the *Bank Act*. One major problem we are facing is that you have these definitions under the insurance business regulations under the *Bank Act*. Then you have equivalent definitions under Schedule 1 of Bill C-28, which is the *Insurance Companies Act*. They do not quite match. Then you have equivalent definitions under provincial insurance laws right across the country, and they do not quite match. We are in the process of reviewing right now whether or not we should seek harmonization and what the advantages and disadvantages are of having in the insurance business regulations under the *Bank Act* different definitions dealing with the same types of insurance. It is a major issue, and it needs very careful consideration. That is what we are doing right now.

We understand that the Department of Finance is currently working on these definitions, and we hope to have our final analysis and review completed by the end of this week, at the latest early next week.

[Traduction]

roviaire, nous n'allons pas réglementer le secteur ferroviaire. Il me paraît inutile de réglementer un secteur qui ne figure pas à la page 10. À mon avis, ce qui est soulevé dans ce débat, c'est l'échange de renseignements—c'est que les banques auraient l'occasion d'exploiter d'autres types d'assurance y compris les rentes, à moins que cette définition des assurances n'en parle précisément.

Ma question est alors, tout simplement, la suivante: si nous n'avons pas à légiférer ou à réglementer les secteurs où les banques ne sont pas autorisées à agir, est-ce que cela les toucherait vraiment, de quelque façon que ce soit? Je suppose que je devrais leur poser la question directement, mais je me demandais si cela serait possible, selon le point de vue de l'assureur.

M. Green: Non. Cela ne les toucherait pas.

Le président: Sénateur Simard, avez-vous des questions?

Le sénateur Simard: Non.

Le président: J'ai quelques questions à poser, M. Daniels. M. Le Pan a soulevé un grand nombre de questions l'autre jour. Est-ce que les autres définitions vous satisfont toutes? Par exemple, quand on parle de cartes de crédit, définissez-vous les choses de la même façon? L'usage des cartes de crédit dans diverses industries pose-t-elle un problème? J'ai quelques autres points du même genre à faire ressortir.

M. Daniels: Sénateur, je vais tout simplement demander à mon collègue, M. Bernier, de vous toucher un mot des définitions. Comme je l'ai dit dans le mémoire et dans mon témoignage, l'industrie travaille actuellement les définitions, mais l'exercice n'est pas tout à fait terminé. Nous allons proposer nos définitions au ministère des Finances. Je veux demander à M. Bernier d'apporter des précisions à ce sujet. Je ne voudrais pas induire le comité en erreur à propos de cette question de définition.

M. Jean-Pierre Bernier, vice-président et avocat général, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.: Nous étudions actuellement les six ou sept définitions données dans les règles régissant les opérations d'assurance dans la *Loi sur les banques*. Une des difficultés majeures, c'est qu'il y a, premièrement, ces définitions des règles sur les opérations d'assurance dans la *Loi sur les banques* et, deuxièmement, les définitions équivalentes données à l'annexe 1 du projet de loi C-28, c'est-à-dire la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Les définitions ne concordent pas tout à fait. Puis, ensuite, il y a les définitions équivalentes des lois provinciales sur l'assurance dans tout le pays, et la concordance n'est pas parfaite. Nous sommes en train de déterminer s'il faudrait chercher à harmoniser les choses, à peser le pour et le contre de définitions différentes dans les règles sur les opérations d'assurance dans la *Loi sur les banques* et les définitions prises ailleurs pour les mêmes types d'assurance. C'est une question importante qui mérite un examen approfondi. C'est ce que nous faisons en ce moment.

Il paraît que le ministère des Finances travaille actuellement à ces définitions. Nous espérons terminer notre analyse et notre étude à la fin de la semaine ou au plus tard au début de la semaine prochaine.

[Text]

The Chairman: Will we receive from your organization a list of suggestions or definitions or corrections in accordance with various—

Mr. Daniels: Sir, we will be pleased to get that matter to the committee. As I say, it is not clear the extent yet to which we do or do not perceive there to be a major issue. There may be small technical matters. As you well know, once we set loose a clutch of lawyers on these matters, it will take a little time to come to ground.

The Chairman: Mr. Daniels, I am a bit surprised that you do not raise any question regarding joint ventures and things like that. They are important for the industry, are they not?

Mr. Daniels: They are, sir, and we certainly have those matters very much in mind. Indeed, as you will know from discussions we have had with you in particular on the joint ventures question, the so-called 10/50 split, and the ability of not just ourselves but other players in the financial services business to take a position that is less than a majority position but more than 10 per cent, is very much on our minds. At the moment, my understanding is that OSFI has proposed for the regulation that there be a specific aggregate limit on the non-control equity investments in financial institutions that can be made by insurance companies. Mr. Chairman, I do not propose to go into it beyond saying that they propose a certain cap on the amount of regulatory capital that could be put into these kinds of ventures.

We are recommending to OSFI that there be no specific aggregate limit on those investments. Instead, we are suggesting that the soundness and good business sense of each individual transaction ought to be able to be determined really on the basis of four considerations: Firstly, a company's internal controls, including its investment policy, its management, its board and committees of the board; secondly, capital adequacy rules which will apply to the companies; thirdly, the other requirements of regulations which will permit such so-called 10/50 investments; that is, investments between 10 and 50 per cent including the undertakings to OSFI by both the investor and the investee; and finally, Mr. Chairman, the discretionary power of the minister, which on the recommendation of the superintendent will exist to approve all such 10/50 investments.

We have proposed that the approach suggested by OSFI to date be broadened, giving the financial services industry a bit more manoeuvring room in this vital area. It is an area of real importance to the industry.

The Chairman: Is this in your presentation, Mr. Daniels?

Mr. Daniels: It is not in this presentation, but it is in material we have submitted. I am not sure which of the briefs it is in.

The Chairman: I apologize. I did not have time to read this, because I just got it today, as well as your paper, Mr. Green. I am going to read them carefully.

[Traduction]

Le président: Allons-nous recevoir de votre organisme une liste de propositions, de définitions ou de corrections selon les divers—

M. Daniels: Monsieur le président, nous serons heureux d'en informer le comité. Comme je l'ai dit, il n'est pas encore clair dans notre idée s'il s'agit d'une question de la plus haute importance. Cela pourrait revenir à quelques subtilités juridiques. Comme vous le savez bien, quand les avocats vont pouvoir bondir sur la question, les choses ne tarderont pas à aboutir.

Le président: Monsieur Daniels, je suis un peu étonné que vous n'ayez pas soulevé de questions à propos des entreprises de coparticipation et ainsi de suite. C'est un point important pour l'industrie, non?

M. Daniels: C'est juste, monsieur le président, et nous y pensons beaucoup. De fait, comme les discussions que nous avons eues avec vous, personnellement, à propos de la question le laissent voir, la restriction «10/50» nous préoccupe beaucoup—et nous ne sommes pas seuls, les autres membres de l'industrie des services financiers sont du même avis—nous sommes inquiets pour le cas où il y aurait non pas majorité, mais plus de 10 p. 100 des avoirs. À présent, si je comprends bien, le BSIF propose dans la réglementation d'imposer un plafond global à l'égard des participations minoritaires pour les compagnies d'assurance dans les établissements financiers. Monsieur le président, je n'en dirai pas plus long, sinon pour souligner qu'on propose de fixer une limite au capital réglementaire qui pourrait servir à ce genre d'action.

Nous recommandons que le BSIF n'impose aucun plafond global à l'égard de ces placements. Notre idée, c'est plutôt que le caractère judicieux et raisonnable de chaque opération soit déterminé en fonction de quatre grandes considérations: premièrement, les contrôles internes d'une société, y compris sa politique de placement, sa direction, son conseil d'administration et ses comités; deuxièmement, les règles de suffisance du capital qui s'appliquent aux sociétés; troisièmement, les autres obligations réglementaires qui permettront ces placements «10/50», c'est-à-dire les placements où l'avoir se situe entre 10 et 50 p. 100, y compris les entreprises du BSIF—et pour la société participante, et pour la société émettrice; quatrièmement, monsieur le président, le pouvoir discrétionnaire du ministre, qui pourra autoriser tous les placements du genre sur la recommandation du surintendant.

Nous avons proposé que la démarche proposée jusqu'à maintenant par le BSIF ait une plus grande portée pour donner à l'industrie des services financiers un peu plus de marge de manoeuvre dans ce secteur critique. C'est un secteur des plus importants pour l'industrie.

Le président: Est-ce que cela fait partie de votre présentation, M. Daniels?

M. Daniels: Non, mais il en est question dans la documentation que nous avons remise. Je ne saurais vous dire exactement dans quel mémoire.

Le président: Je m'excuse. Je n'ai pas eu le temps de lire le document: je viens tout juste de le recevoir aujourd'hui. Il en

[Text]

Mr. Daniels: Our brief has, we said, sir, been restricted entirely to matters surrounding section 416. Senator, what I will do, if you wish, is find the detail of this suggestion. I have one version in front of me, but I expect we have one that is more detailed. I will see that it comes into the record, We will detail this suggestion for you.

The Chairman: Also, could we later have your views on this list of 14 regulations, specially those regarding life insurance companies? Are they all agreeable as they are listed here? Being a draft, I think it would be important to have your views. You are directly concerned with these.

Mr. Daniels: Sir, which ones are you referring to?

The Chairman: That is the one published on Friday regarding specialized financing corporations.

Mr. Daniels: Yes, that is right.

The Chairman: Could we have your views later on?

Mr. Daniels: I will be happy to do that. With respect to that, sir, obviously, having just received those, they are now out among our major client companies. I will be pleased to provide you with a copy of the collective views.

The Chairman: There might be a few corrections or additions or improvements in these. I think it would be important.

Mr. Daniels: Thank you, senator. Yes, we will certainly see that the committee is provided with those.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I assume it is in order to ask Mr. Green a couple of questions about the Great West Life brief, since in fact he is the CEO of the company. Even though he is here wearing his CLHIA hat, is that acceptable and in order?

I really want to make two observations. Firstly, I think that the information contained in the appendices to that document is really useful. For members who have not read it, it essentially attempts to delineate how various types of information which are not on the prohibited list, if that information were given to them by banks, could be used by insurance companies for targeted marketing purposes.

My question to Mr. Green is whether or not there is a way of extending the current prohibited list to really ensure that no financial information is passed. I give you some examples from your own various appendices. It is permissible to pass information from the bank to the insurance company on RRSPs, on bonds, on stocks, on other assets, and so on, excluding specifically mortgages and loans and amounts in accounts. By extending the list to include all financial information like the very exhaustive elements of financial information contained in Appendix 2(a) to your report, I wonder how far you think that would go towards solving your problem. In other words, I

[Traduction]

va de même pour votre document, M. Green. Je vais les lire attentivement.

M. Daniels: Notre mémoire, comme nous l'avons dit, monsieur le président, se borne aux questions liées à l'article 416. Sénateur, si vous le désirez, je vais aller chercher la précision nécessaire. J'ai une version du document devant moi, mais je pense que nous avons une version plus détaillée. Je vais m'assurer qu'elle sera versée au dossier. Vous pourrez avoir les détails.

Le président: De la même façon, est-ce qu'on pourrait avoir plus tard votre point de vue sur cette liste de 14 règles, surtout celles qui touchent les compagnies d'assurance vie? Est-ce que tout est acceptable sur la liste que nous avons ici? C'est une version préliminaire, et je crois qu'il est important de connaître votre point de vue. Vous êtes touché directement.

M. Daniels: Monsieur le président, à quelle liste faites-vous allusion?

Le président: Celle qui a été publiée vendredi à propos des sociétés de financement spécial.

M. Daniels: Oui, c'est juste.

Le président: Pourriez-vous nous donner votre point de vue sur cette question plus tard?

M. Daniels: Je serais heureux de le faire. À ce propos, monsieur le président, je dois vous dire que nous venons de les recevoir: elles se trouvent en ce moment entre les mains de nos clients les plus importants. Je serai heureux de vous communiquer leur point de vue collectif.

Le président: Il pourrait y avoir quelques corrections, ajouts ou améliorations. Je crois que c'est important.

M. Daniels: Merci, sénateur. Oui, nous allons certainement nous assurer que le comité en soit informé.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, j'imagine qu'il ne serait pas contraire aux règles de demander à M. Green quelques précisions sur la Great West Compagnie d'assurance vie, car il en est le directeur exécutif. Même s'il est ici à titre de représentant de l'ACCAP, est-ce que ce serait acceptable?

J'ai deux observations à faire. Premièrement, je pense que les renseignements donnés dans les annexes du document sont très utiles. Pour la gouverne des membres du comité qui ne les ont pas lues, elles visent essentiellement à délimiter les types d'informations qui ne figurent pas sur la liste. Si les compagnies d'assurance obtenaient de tels renseignements des banques, elles pourraient s'en servir pour cibler une clientèle éventuelle.

La question que je pose à M. Green est de savoir s'il y a une façon d'ajouter à la liste actuelle de types d'assurance interdits pour garantir que les renseignements financiers ne circulent pas entre les établissements. Je vais vous donner des exemples tirés des annexes de votre propre document. Il est permis pour une banque de donner à une compagnie d'assurance des renseignements sur les REER, sur les obligations, sur les titres et d'autres avoirs, et ainsi de suite, à l'exception des hypothèques, des prêts et des soldes de comptes bancaires. En incluant dans la liste tous ces renseignements financiers exhaustifs qui figurent à l'annexe 2a) de votre rapport, allez-vous vraiment régler

[Text]

recognize it would not be a total ban, but how well do you think you could enlarge the list to still more or less meet your concerns?

Mr. Green: Well, if you extended the list to all 159 pieces of personal information that the bank has on a customer, that would go a long way, but I suggest that the next step of the bank would be to acquire another 130 pieces of personal information that was not on the extended list, thereby getting around the new list. Extending the list to all financial information would help.

Of course, I must draw your attention to the fact that it is not passing the information from the bank to an insurance company subsidiary or another insurance company that we are concerned about. It is target marketing based upon the data in the bank's data base that we are concerned about. In the end, I believe that a bank would only pass the name of the customer and a phone number based upon some selected data from its customer base. I believe they could still use data other than financial data to identify very good insurance prospects from their customer base.

Senator Kirby: Can I make absolutely sure I understand what you just said? I heard you to say that a bank needs only tell an insurance company the name and phone number, and we might even be generous and say name, address and phone number, of a prospect, and needs to give the insurance company no other information to make it useful to the insurance company?

Mr. Green: If that prospect were identified from its customer base, based upon certain criteria that would enable the bank to know that the customer was a very good prospect for the purchase of life insurance, yes. That is the whole thrust of our brief.

Senator Kirby: If that is the case, then is it not true that a list, no matter how long, is meaningless? I am not 100 per cent sure I buy your proposition, but let me just assume for a minute I do. It would then seem to me that the bank need never pass any information along other than a name, provided that in effect it does its own analyses on the demographics and other information it has on the customer to make the individual a viable prospect.

In that case, you do not even need this list. With or without this list, as I hear you, the bank can do anything it wants to do. Is that you are saying?

Mr. Green: It can do anything it wants to do with respect to its own activities, but it may not market life insurance with respect to that information.

Senator Kirby: There are two separate issues here. One is the bank's ability to actually market life insurance. The other is the bank's ability to find hot prospects for its own insurance company to do the marketing. It is the latter which you are really concerned about at this point, since the former is clearly banned by the act. Is that correct?

[Traduction]

votre problème? Autrement dit, je sais que ce ne serait pas une interdiction totale, mais jusqu'à quel point pensez-vous pouvoir ajouter à la liste tout en satisfaisant plus ou moins à vos propres besoins?

M. Green: Eh bien, si la liste comprenait les 159 éléments d'information personnelle dont une banque dispose à propos d'un client, un bon bout de chemin serait fait. À mon avis, toutefois, les banques chercheraient alors à accéder à 130 autres éléments d'information personnelle qui ne figurent pas dans la liste révisée, ce qui est une façon de contourner les obligations imposées par la nouvelle liste. Il serait utile d'appliquer ces obligations à tous les renseignements financiers.

Bien sûr, je tiens à vous souligner que ce n'est pas la circulation de renseignements d'une banque à une compagnie d'assurance qui lui appartient ou à une autre compagnie d'assurance qui nous préoccupe. Ce qui nous préoccupe, c'est le ciblage de la clientèle qui se fait à partir des renseignements dans la base de données de la banque. Au bout du compte, je crois qu'une banque ne donnerait que le nom du client et le numéro de téléphone, selon certaines données concernant sa clientèle. À mon avis, il serait toujours possible d'utiliser des renseignements autres que les données financières pour établir des clients éventuels très intéressants sur le plan de l'assurance.

Le sénateur Kirby: J'aimerais être absolument sûr de bien comprendre ce que vous avez dit. Je vous ai entendu dire qu'il suffit pour une banque de donner à une compagnie d'assurance le nom et le numéro de téléphone, et, soyons généreux, disons le nom, l'adresse et le numéro de téléphone, d'un client éventuel, que la banque n'a pas besoin de donner d'autres renseignements pour que la compagnie d'assurance y trouve son compte?

M. Green: Si le client éventuel était établi en fonction de certains critères qui permettent à la banque de savoir si le client est vraiment susceptible de contracter une assurance vie, oui. C'est le point central de notre mémoire.

Le sénateur Kirby: Si c'est le cas, la liste n'est-elle pas inutile, si longue qu'elle soit? Je ne suis pas parfaitement convaincu de ce que vous dites, mais disons pour le moment que j'accepte votre prémisse. Il suffirait alors pour la banque, semble-t-il, de transmettre seulement le nom d'une personne, dans la mesure où elle a déjà effectué sa propre analyse des données démographiques ou autres et établi qu'il s'agit d'un client éventuel intéressant.

Dans ce cas, vous n'avez même pas besoin de la liste. Si je comprends bien, avec la liste ou sans elle, la banque peut faire tout ce qu'elle veut. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Green: Elle peut faire tout ce qu'elle veut en ce qui concerne ses propres activités, mais elle ne peut commercialiser d'assurance vie avec ces renseignements.

Le sénateur Kirby: Il y a deux questions distinctes ici. L'une a trait à la capacité pour une banque de vendre effectivement de l'assurance vie. L'autre a trait à la capacité pour la banque de trouver d'excellents clients éventuels en vue de confier la commercialisation proprement dite à sa propre compagnie d'assurance. La question qui vous préoccupe vraiment pour

[Text]

Mr. Green: Yes, sir, and it is the latter which would allow the bank to circumvent the intent of the act.

Senator Kirby: You said it allows the bank to circumvent the intent of the act. In your brief—in which I repeat, I found the appendices particularly useful—you talk about the government's objectives and you just called it the government's intention. But nowhere in either the CLHA brief or your own brief do you explicitly state what you think those objectives or intentions are. It seems to me it would be useful for us to know what you think those objectives are, because there may be some differences of view as to what exactly the intent is.

I am using the objectives which you used in the last point of your executive summary, but in your comment a minute ago you said that if the bank were allowed to pass on the name and telephone number—I think I am quoting you almost verbatim—that would allow the bank to circumvent the government's intention. Can you precisely tell me what you think the intention was?

Mr. Green: I cannot precisely tell you but I have the impression it was the government's intention not to give a significant competitive advantage to an insurance company associated with a bank over other traditional insurance companies. I believe it was their intention not to destroy the existing life insurance industry in Canada through this change in regulation.

Senator Kirby: Your view is that the prohibition on networking was designed to prevent an insurance company that happened to be owned by a bank from having a significant competitive advantage over its competitors?

Mr. Green: And thereby, in the long run, eliminate or reduce competition in the insurance industry, yes.

Senator Kirby: Therefore, your conclusion follows.

I just point out, Mr. Chairman, that there are conflicting interpretations of the objective. Some people have argued before this committee that the objective of banning networking was merely to ensure that insurance sales were made by insurance agents, which is a broader, more flexible objective than the narrow objective as stated by Mr. Green. I frankly do not know which is right but it does seem to me that, depending on one's interpretation of the intent of the legislation, one reaches quite different conclusions about what the nature of the regulations ought to be.

Thank you. That answer was very helpful.

The Chairman: Senator Barootes.

Senator Barootes: Thank you, Mr. Chairman. Welcome, gentlemen. I want to explore an area that you have touched on

[Traduction]

l'instant est cette dernière option, puisque la première est manifestement prohibée par la loi. Est-ce exact?

M. Green: Oui, monsieur, et c'est cette dernière option qui permettrait à la banque de contourner l'intention de la loi.

Le sénateur Kirby: Vous avez dit qu'elle permet à la banque de contourner l'intention de la loi. Dans votre mémoire—dans lequel, je le répète, je trouvais que les annexes étaient particulièrement utiles—vous parlez des objectifs du gouvernement et vous venez de les qualifier d'«intentions» du gouvernement. Mais nulle part, dans le mémoire présenté par l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes inc. ou dans votre propre mémoire, on ne précise de façon explicite en quoi consistent, de l'avis des auteurs, ces objectifs ou ces intentions. Il me semble qu'il serait utile que nous sachions quels sont selon vous ces objectifs, parce qu'il peut exister certaines divergences d'opinions concernant les intentions exactes du gouvernement.

Je me fonde sur les objectifs que vous avez énoncés au dernier point de votre résumé, mais dans les observations que vous avez formulées il y a une minute, vous avez dit que si on permettait à la banque de communiquer le nom et le numéro de téléphone—et je crois que je vous cite textuellement—cela permettrait à la banque de contourner l'intention du gouvernement. Pouvez-vous me dire précisément quelle était, selon vous cette intention?

M. Green: Je ne peux vous le dire avec précision, mais j'ai l'impression que le gouvernement avait l'intention de ne pas conférer un avantage concurrentiel marqué à une compagnie d'assurance associée à une banque, au détriment d'autres compagnies d'assurance traditionnelles. À mon avis, le gouvernement avait l'intention de ne pas détruire le secteur existant de l'assurance vie au Canada en modifiant ainsi le règlement.

Le sénateur Kirby: À votre avis, l'interdiction frappant l'établissement de réseaux visait à empêcher une compagnie d'assurance qui était la propriété d'une banque d'avoir un avantage concurrentiel marqué sur ses concurrents?

M. Green: Et ainsi, à long terme, d'éliminer ou de réduire la concurrence au sein de l'industrie de l'assurance, oui.

Le sénateur Kirby: Par conséquent, votre conclusion coule de source.

J'aimerais simplement souligner, monsieur le président, qu'il existe des interprétations conflictuelles des objectifs. Certaines personnes ont allégué devant les membres de notre comité que l'objectif consistant à interdire l'établissement de réseaux visait simplement à garantir que les ventes d'assurance soient effectuées par des agents d'assurance, ce qui constitue un objectif plus large, plus souple que celui, très étroit, qu'a énoncé M. Green. Franchement, je ne sais qui a raison, mais il me semble que, suivant la façon dont on interprète l'intention du législateur, on parvient à des conclusions fort différentes en ce qui a trait à la nature souhaitée des règlements.

Merci. Votre réponse a été très utile.

Le président: Sénateur Barootes.

Le sénateur Barootes: Merci, monsieur le président. Bienvenue, messieurs. J'aimerais approfondir une question que vous

[Text]

here. In selling life insurance, would Great West Life or any other company do a credit search on prospective customers for credit worthiness?

Mr. Green: We would occasionally.

Senator Barootes: Over \$100,000?

Mr. Green: It would depend on the amount of insurance and the type of insurance. In particular, business insurance of a large amount would be a good example of where we might do a credit search with the consent of the applicant.

Senator Barootes: I am not objecting to it. I am just saying it is good business because your first premiums do not come into your pocket right away. Quite a bit of it is dissipated in agency fees and so on. On substantial applications, you would do such a search, as well as a health search.

In doing that credit rating, if I may use that general term—please do not mistake me on it, you are protecting your own product, of course—do you ever get information from banks as to the worthiness of your client or prospective client?

Mr. Green: Not directly. We would ask the prospective client for that information indirectly. We would ask him to provide us with the information: “If you wish to buy insurance from us, then please provide us with this information, including, for instance, a copy of your last income tax return.”

Senator Barootes: Which is a great breach of privacy, to begin with. However, that is something else. The next thing you would do in this, Mr. Green, would be to employ an agency to get this information for you?

Mr. Green: Yes.

Senator Barootes: I don't know what you call those agencies. They are usually retail credit groups.

Mr. Green: When you said “employ an agency”, no, we would employ our own agent to do that. We would ask him to obtain the information from the prospective client.

Senator Barootes: Would that client usually be asked to give a clearance so you could seek information elsewhere about him?

Mr. Green: Only medical information.

Senator Barootes: Not credit ratings?

Mr. Green: The credit information that is available is rather superficial, if you are going to go to Dunn & Bradstreet or what have you. We would not ordinarily use that sort of information. We would go directly to the client and ask for the information.

[Traduction]

venez d'aborder. Lorsque vend de l'assurance vie, la société Great West Compagnie d'assurance vie ou toute autre compagnie procéderait-elle à une enquête de crédit au sujet de clients éventuels pour déterminer leur solvabilité?

M. Green: Nous procédons ainsi à l'occasion.

Le sénateur Barootes: Lorsque la prime est supérieure à 100 000 \$.

M. Green: Cela dépendrait du montant d'assurance et du genre d'assurance. En particulier, une assurance commerciale d'un montant élevé serait un bon exemple. Dans un tel cas, nous procéderions à une enquête de crédit, avec le consentement du demandeur.

Le sénateur Barootes: Je n'ai aucune objection. Je dis simplement qu'il s'agit là d'une bonne pratique commerciale, parce que les premières cotisations ne se retrouvent pas immédiatement dans votre poche. Une bonne part est absorbée par les frais d'agences, etc. Dans le cas de polices d'un montant substantiel, vous procéderiez à une telle enquête ainsi qu'à une évaluation médicale.

En établissant ainsi la cote de crédit, si vous me permettez d'utiliser ce terme général—n'allez pas mal interpréter mes paroles—vous protégez votre propre produit, évidemment—arrive-t-il que vous obteniez des renseignements des banques concernant la cote de crédit de votre client ou de votre client éventuel?

M. Green: Pas directement. Nous demanderions indirectement ces renseignements au client éventuel. Nous lui demanderions de fournir les renseignements voulus: «Si vous voulez acheter de l'assurance de notre société, fournissez-nous ces renseignements y compris, par exemple, un exemplaire de votre dernière déclaration d'impôt».

Le sénateur Barootes: Ce qui constitue une grande violation des renseignements personnels, dès le départ. Toutefois, cela, c'est autre chose. La prochaine étape dans un tel cas, M. Green, consisterait-elle à trouver une agence qui pourrait obtenir ces renseignements pour vous?

M. Green: Oui.

Le sénateur Barootes: Je ne sais pas comment vous appelez ces agences. Il s'agit habituellement de bureaux de crédit au détail.

M. Green: Quand vous dites «trouver une agence»—non nous recourons à notre propre agent dans un tel cas. Nous lui demanderions d'obtenir les renseignements du client éventuel.

Le sénateur Barootes: Demanderait-on habituellement à ce client de fournir une autorisation pour que vous puissiez chercher à obtenir ailleurs des renseignements le concernant?

M. Green: Seulement en ce qui a trait aux renseignements médicaux.

Le sénateur Barootes: Pas la cote de crédit?

M. Green: Les renseignements de crédit qui sont disponibles sont plutôt superficiels, si vous vous adressez à Dunn & Bradstreet ou à une autre société de ce genre. Habituellement, nous n'utiliserions pas ce genre de renseignement. Nous irons direc-

[Text]

Senator Barootes: But does that agent, Dunn & Bradstreet, if you want to use that firm, although there are others, of course, who are more appropriate for your work, have a clearance from the client to go and ask neighbours, banks, credit card companies, as to what the rating of this person's credit might be? I am not saying there is anything illicit or improper about it. It is a proper protection both for the client and for yourselves.

Mr. Green: I don't know the answer to that question.

Senator Barootes: What the banks are asking to do on these 159 lists that you have, is it very dissimilar to what you do when you have a prospective client?

Mr. Green: I know if someone, any agency, came to Great West Life and asked for information about one of our clients, we would say, "No, you may not have information about any of our clients."

Senator Barootes: If a bank came to you with a clearance from one of your insurance holders—

Mr. Green: A good example of that would be health information. We have health information on just about every policyholder at Great West Life.

Senator Barootes: Forget the health.

Mr. Green: But it is the best example. If somebody came to us with an authorization from the client to get the health insurance, we would say no, we would not do it. We only will release it—

Senator Barootes: I am sure you would not do that. But if somebody came to you from a bank with a clearance from the client—what's the word we use for that?

Mr. Daniels: A release?

Senator Barootes: A release, that you should inform this bank from whom they want to borrow money, of course, as to the policies he has told them he has and what their value is and so on, cash surrender value or borrowing value, will you provide that?

Mr. Green: I am not sure whether we would provide it directly to the bank or whether we would insist that we provide it back to the client and the client provide it to the bank. I do not know the answer to that.

Senator Barootes: Sometimes you would give it to the person himself and say, "The bank has asked for this. We are providing it to you. If you want to give it to them, go ahead."

Mr. Green: I know we would give it to the person but whether we would give it to another source, I do not know.

[Traduction]

tement voir le client et lui demanderions les renseignements nécessaires.

Le sénateur Barootes: Mais cet agent—Dunn & Bradstreet, si vous voulez utiliser cette entreprise, mais il y en a d'autres, bien sûr, qui conviennent mieux à ce genre de travail—obtient-il une autorisation du client pour aller demander à des voisins, à des banques, à des sociétés émettrices de cartes de crédit, etc., quelle pourrait être la cote de crédit de votre client? Je ne dis pas qu'il y a là quoi que ce soit d'illicite ou d'incorrect. Aussi bien vous-même que le client êtes bien protégés.

M. Green: Je ne connais pas la réponse à cette question.

Le sénateur Barootes: Ce que les banques demandent à faire, au sujet de ces 159 listes que vous avez présentées—est-ce très différent de ce que vous faites lorsque vous avez un client éventuel?

M. Green: Je sais que si quiconque, quelque agence que ce soit, venait à la Great West Compagnie d'assurance vie et demandait à obtenir des renseignements au sujet de l'un de nos clients, nous refuserions de fournir des renseignements au sujet de l'un ou l'autre de nos clients.

Le sénateur Barootes: Si une banque venait vous voir munie d'une autorisation délivrée par le détenteur d'une de vos assurances—

M. Green: Un bon exemple d'un tel cas serait l'information médicale. Nous possédons des renseignements médicaux sur presque tous les détenteurs de police de la Great West compagnie d'assurance vie.

Le sénateur Barootes: Oubliez les renseignements médicaux.

M. Green: Mais c'est le meilleur exemple. Si quelqu'un venait nous voir muni d'une autorisation émise par le client pour obtenir les renseignements médicaux, nous ne le ferions pas. Nous ne divulguerions pas ces renseignements—

Le sénateur Barootes: Je suis sûr que vous ne le feriez pas. Mais si quelqu'un venait vous voir de la part d'une banque, muni d'un document du client, quel est le terme que nous utilisons?

M. Daniels: Une autorisation?

Le sénateur Barootes: Une autorisation, suivant laquelle vous devriez informer les représentants de cette banque de qui il veut emprunter de l'argent, évidemment, des polices qu'il leur a dit posséder, de leur valeur, de leur valeur de rachat nette, de leur valeur d'emprunt, etc., fourniriez-vous ces renseignements?

M. Green: Je ne sais pas avec certitude si nous fournirions ces renseignements directement à la banque ou si nous insisterions pour les fournir au client pour que ce dernier les fournisse à la banque. Je ne connais pas la réponse à cette question.

Le sénateur Barootes: Quelquefois, vous fourniriez ces renseignements à la personne elle-même et lui diriez: «La banque a demandé ces renseignements. Nous vous les fournissons et si vous voulez les fournir à la banque, allez-y.»

M. Green: Je sais que nous fournirions les renseignements à la personne, mais je ne sais pas si nous les transmettrions aussi à une autre source.

[Text]

Senator Barootes: I am trying to establish that you are not asking that the banks not do something that you do anyway. That is all I am trying to establish. You are not asking that they be prohibited from doing something that life insurance companies may be doing today?

Mr. Green: No, we are not.

Senator Simard: Mr. Chairman, like you, I have not been able to read these documents because some of them just came today. I will be doing that in the next few hours or days. Before asking my questions of these gentlemen, it brings me to ask, having just received these documents last Friday, what we are doing here today. I hope a sign is not being sent to the public that we are trying to rush the study of these regulations, because I will not be part of that process. Perhaps I should save this for our own committee but I want to make sure that the public understands that we will not rush this thing. Although the government or industry sectors might think that we will play along in trying to the rush the approval of these regulations, we will not.

The Chairman: There are two different factors. There are regulations in the list of regulations that have to be proclaimed—

Senator Simard: I realize that. I am only referring to the regulations, whether they are to be passed or could be passed later on. Having done that, I only have a general comment because I have not been able to read your document, Mr. Green.

First, you are a part of the team that is making, with Mr. Masterman, a presentation on behalf of your association. Are there any major areas of difference between your company's stand on these regulations, and the stand that your association takes on them? I ask this question because you chose to prepare a separate brief. Just by glancing at a page or two I would say that you seem to be going much further in condemning the government's approach. In fact, you go as far as saying in your brief, "contrary to the policy objective identified by the federal government". You also say that passing these regulations would provide a bank-owned insurance company with a market advantage leading quickly to bank domination of the insurance industry.

On these points, are there major areas of differences or are you in total support of your association?

Mr. Green: There is no area of difference between our thinking and the association's thinking. All we have done in this most recent brief is go into one specific concern in a lot more detail than the association has done, but there is total accord between Great West Life and the association.

[Traduction]

Le sénateur Barootes: J'essaie d'établir si vous ne demandez pas que les banques ne fassent pas quelque chose que vous faites de toute façon. C'est tout ce que j'essaie d'établir. Vous ne demandez pas qu'on leur interdise de faire quelque chose que les compagnies d'assurance vie font elles-mêmes à l'heure actuelle?

M. Green: Non, ce n'est pas le cas.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, comme vous, je n'ai pas été en mesure de lire ces documents parce que certains d'entre eux nous sont parvenus seulement aujourd'hui. Je vais le faire d'ici quelques heures ou d'ici quelques jours. Avant que je ne pose mes questions à ces messieurs, cela me porte à me demander, comme nous avons reçu ces documents seulement vendredi dernier, ce que nous faisons ici aujourd'hui. J'espère que le public n'y verra pas là un signe que nous essayons d'accélérer l'étude de ces règlements, parce que je veux pas me prêter à une telle chose. Peut-être devrais-je parler de cette question uniquement aux membres de notre propre comité, mais je veux m'assurer que le public comprenne que nous n'essayons pas d'accélérer les choses. Même si le gouvernement ou d'autres secteurs de l'industrie peuvent penser que nous nous prêterons à leur jeu et essayerons d'accélérer l'autorisation de ces règlements, ce n'est pas le cas.

Le président: Deux facteurs différents entrent en ligne de compte. Certaines dispositions réglementaires de la liste doivent être promulguées —

Le sénateur Simard: J'en suis conscient. Je fais simplement allusion aux règlements, au fait qu'ils doivent être adoptés ou pourraient être adoptés par la suite. Cela dit, j'aimerais formuler uniquement une observation générale parce que je n'ai pas eu l'occasion de lire votre document, M. Green.

Tout d'abord, vous faites partie de l'équipe qui, avec M. Masterman, représente un mémoire au nom de votre association, de votre comité. Y a-t-il des différences majeures entre la position qu'adopte votre compagnie à l'égard de ces règlements et la position qu'adopte votre association à cet égard? Je pose cette question parce que vous avez choisi de présenter un mémoire distinct. Si on jette un coup d'oeil sur une page ou deux, on se rend compte que vous semblez pousser bien plus loin votre condamnation de l'approche adoptée par le gouvernement. En fait, vous allez jusqu'à dire dans votre mémoire «contrairement à l'objectif en matière de politique cerné par le gouvernement fédéral». Vous dites également que le fait d'adopter ces règlements consisterait à donner à une société d'assurance appartenant à une banque un avantage concurrentiel sur le marché qui entraînerait rapidement une domination exercée par les banques dans le secteur de l'assurance.

À l'égard de ces questions, y a-t-il des différences majeures ou appuyez-vous sans réserve votre association?

M. Green: Notre façon de penser ne diffère en rien de celle de l'association. Tout ce que nous avons fait dans le mémoire le plus récent, c'est nous attacher aux diverses préoccupations de façon beaucoup plus détaillée que ne le fait l'association. Mais la Great West Compagnie d'assurance vie est totalement d'accord avec la position de l'association.

[Text]

Mr. Daniels: May I add something, senator, so I can make this clear?

Senator Simard: My question was also addressed to you.

Mr. Daniels: I understand, but as you know, one of the reasons we normally would want the leaders of two or three companies with us when the association appears is that senators and members of Parliament appreciate the opportunity to work directly with the business leaders. That is why the delegations are put together as they are.

In this particular case, Mr. Green came along particularly because his company had prepared a brief. But frankly, in lots and lots of cases, individual companies prepare selected briefs. This is not the only time it has happened. I want to make it very clear that there is no difference of view at all. I appreciate, senator, you simply have not had a chance to look at the material setting out the association's position. You will see in the brief that it represents as well a careful but less exhaustive analysis of the section 4.16 situation than that presented by Great West Life.

Senator Simard: I suppose you would have said so in your opening statement, but are we to assume that all of your member companies, whether or not they are connected with banks, are in total agreement?

Mr. Daniels: In total agreement.

Senator Simard: Without reservations in their critique or their recommendations?

Mr. Daniels: It is a fair question. Let me answer as directly as I can. I would be surprised if you would ever get 100 per cent agreement on anything out of an association like ours or, frankly, any other. In this particular arena, the industry is in a difficult position. It is clear that the industry wants to see the provision of banks in the insurance business maintained. On the other hand, depending on the jurisdiction you are operating in, there are different rules and regulations, so there are pressures on individual companies which differ from the collective interests.

In this arena, I do not see signs of a broad lack of consensus at all. I have not had any individual companies call me up. I have not had anything but agreement.

Senator Simard: We will be comparing notes.

Senator Sylvain: To review what I heard a little while ago, one of my colleagues here mentioned the purpose of the act as far as the relationship between banks and insurance companies is concerned. I would like you to correct me if I am wrong, but I understood the purpose of the act is to give a field of insurance to the banks, group insurance and six different categories, and to leave everything else to be the exclusive field of activity, if you will, of the insurance companies themselves.

[Traduction]

M. Daniels: Puis-je ajouter quelque chose, sénateur, pour préciser les choses?

Le sénateur Simard: Ma question s'adressait également à vous.

M. Daniels: Je comprends, mais comme vous le savez, une des raisons pour lesquelles nous aimons habituellement que les dirigeants de deux ou trois compagnies nous accompagnent au moment où l'association se présente devant un comité, c'est que les sénateurs et les députés apprécient le fait d'avoir l'occasion de travailler directement avec les dirigeants du monde des affaires. Voilà pourquoi les délégations sont composées comme elles le sont.

Dans le cas qui nous occupe, M. Green nous a accompagné précisément parce que sa société avait préparé un mémoire. Mais franchement, dans bien des cas, chaque société prépare un mémoire distinct. Ce n'est pas la seule fois où cela s'est produit. Je veux que ce soit très clair et qu'il n'y a aucune différence d'opinions. Je comprends, sénateur, que vous n'avez tout simplement pas eu l'occasion de jeter un coup d'oeil sur les documents qui exposent la position de l'association. Vous constaterez à la lecture du mémoire que ce dernier représente lui aussi une analyse soignée quoique moins exhaustive que le mémoire présenté par la Great West Compagnie d'assurance vie de l'article 416.

Le sénateur Simard: Je suppose que vous l'auriez dit dans votre déclaration préliminaire, mais devons-nous présumer que toutes vos sociétés membres, qu'elles soient ou non reliées à des banques, sont parfaitement d'accord?

M. Daniels: Parfaitement d'accord.

Le sénateur Simard: Elles n'émettent aucune réserve dans leur critique ou leurs recommandations?

M. Daniels: C'est une bonne question. Laissez-moi y répondre le plus directement possible. Je serais surpris que quiconque obtienne jamais que tous les membres d'une association comme la nôtre ou, franchement de quelque autre association, s'entendent à 100 p. 100 sur une question. Dans le cas qui nous occupe, ce secteur se retrouve dans une position difficile. Il est manifeste que nous voulons que l'on prévoie que les banques puissent continuer d'oeuvrer dans le secteur de l'assurance. Par ailleurs, suivant la sphère de compétence dans laquelle vous évoluez, diverses règles s'appliquent, de sorte qu'il s'exerce sur certaines sociétés des pressions qui les poussent à s'écarter des intérêts collectifs.

En l'occurrence, je ne constate aucune dissension marquée. Aucune société particulière ne m'a téléphoné. Toutes ont manifesté leur accord.

Le sénateur Simard: Nous comparerons les renseignements dont nous disposons.

Le sénateur Sylvain: Si je m'attache à ce que j'ai entendu il y a un moment, un de mes collègues ici a mentionné l'objectif de la loi en ce qui concerne la relation qui doit exister entre les banques et les compagnies d'assurance. Corrigez-moi si j'ai tort, mais je crois comprendre que la loi vise à donner un secteur de l'assurance aux banques—l'assurance collective et six catégories différentes—et à laisser tout le reste, exclusivement,

[Text]

We spent a lot of time talking about the transfer of information from a bank to its subsidiary insurance company. We presume it is a subsidiary we are talking about. I have not heard yet, clearly expressed, what the purpose of this transfer of insurance, other than in authorized lines, might possibly be, except to have the bank get into an unauthorized field of insurance. Is this what I heard a little while ago, or am I wrong?

Mr. Daniels: Not on my account, senator. That would pretty much explain where the industry is coming from as well. We feel that the issue, from the companies' point of view, is a question of competition and long-run viability of what has been, frankly, a star performer in Canadian industry. Other than getting the banks into the insurance business to transfer that activity, what other reason is there? It is certainly not a public policy reason in support of the life and health industry, not that we can see.

Senator Sylvain: I wanted to make sure I understood your position, that if the banks transfer information in any other field but the authorized field of insurance that they have, then it becomes an intrusion on their part in promoting or soliciting lines of insurance they are not authorized to deal with.

Mr. Daniels: Absolutely.

Senator Sylvain: In fact, should there be any regulations at all in there except the strict prohibition to keep out of it altogether?

Mr. Daniels: That is our point.

Senator Kirby: I have one last question and I guess it is for Mr. Daniels, Mr. Chairman.

I noticed in your brief that you did not comment at all on the proposed permission of the banks or deposit-taking institutions to get involved in financial planning. I am sort of surprised it would seem to me that this would inevitably lead them into the insurance area. I don't really know how you give adequate financial planning advice without taking into account insurance questions. I wonder if, in fact, I don't understand the issue or whether you had just decided that it might be important but not as important as information.

Mr. Daniels: Senator, I will give you a two-part answer and I will invite my colleague, Mr. Bernier, to respond to this as well.

To the latter part of your question, the answer is that this issue of the regulations surrounding section 416 and the analogues in the other acts was key to us and that is why we put our brief together in the way we did.

With respect to financial planning, that is a complex area and it is one on which there is a lot left to be said. As I understand it, there is specific provision under the *Insurance Act* to

[Traduction]

si vous voulez, entre les mains des compagnies d'assurance elles-mêmes.

Nous avons passé beaucoup de temps à parler de la divulgation de renseignements entre une banque et une compagnie d'assurance dont elle est propriétaire, une filiale. Nous présumons que nous parlons bien d'une filiale. Je n'ai pas encore entendu clairement à quoi servirait un tel transfert de l'assurance, autre que celui qui est autorisé, sauf pour permettre à la banque d'exercer ses activités dans le domaine de l'assurance dans un secteur où elle n'est pas autorisée à le faire. Est-ce bien là ce que j'ai entendu il y a un moment, ou ai-je tort?

M. Daniels: Pas pour moi, sénateur. Cela expliquerait assez bien, de la même façon, la position de l'industrie. Nous estimons qu'il s'agit, dans l'optique des compagnies, d'une question de compétition et de viabilité à long terme d'un secteur qui a été, en toute franchise, l'un des meilleurs de l'industrie canadienne. Si on laisse les banques entrer dans le secteur de l'assurance pour confier à d'autres cette activité—y a-t-il une autre raison? La raison n'est certainement pas liée à une politique publique appuyant le secteur de l'assurance de personnes, du moins pas à notre avis.

Le sénateur Sylvain: Je voulais m'assurer que je comprenais votre position. Si les banques communiquent des renseignements dans tout autre domaine que les domaines de l'assurance dans lesquels elles sont autorisées à le faire, alors elles s'ingèrent dans la promotion ou la sollicitation des produits d'assurance qu'elles ne sont pas autorisées à promouvoir.

M. Daniels: Exactement.

Le sénateur Sylvain: En fait, devrait-il y exister des règlements à cet égard outre l'interdiction stricte visant à les écarter complètement?

M. Daniels: C'est ce que nous voulons faire ressortir.

Le sénateur Kirby: J'ai une dernière question, et je crois qu'elle s'adresse à M. Daniels, monsieur le président.

J'ai remarqué que vous ne formuliez aucune observation dans votre mémoire au sujet du fait que l'on propose de permettre aux banques ou aux institutions de dépôts de participer à la planification financière. Je suis assez surpris, étant donné qu'il me semble que cela les amènerait inévitablement à pénétrer dans le domaine de l'assurance. Je ne sais vraiment pas comment vous pourriez fournir des conseils adéquats en matière de planification financière sans tenir compte des questions d'assurance. Je me demande, en fait, si c'est moi qui ne comprends pas la question ou si vous avez simplement décidé que cette dimension peut être importante, mais pas aussi importante que l'information.

M. Daniels: Sénateur, je vais vous donner une réponse en deux volets, et j'inviterai mon collègue, M. Bernier, à répondre également à votre question.

En ce qui concerne la dernière partie de votre question, les règlements entourant l'article 416 et les dispositions analogues dans les autres lois nous préoccupaient au premier chef: c'est pourquoi nous avons structuré ainsi nos mémoires.

En ce qui a trait à la planification financière, c'est une question complexe sur laquelle il y a encore beaucoup à dire. Si je comprends bien, il existe une disposition spécifique dans la *Loi*

[Text]

allow insurers into the financial planning world in a very broad-based way, whereas in the *Bank Act* there is a specific regulating power. wJean-Pierre, would you go over that a bit and refresh my memory as well?

Mr. Bernier: Yes. Under the four bills that are before you, Bills C-4, C-19, C-28 and C-34, dealing with banks, trust companies, insurance and Credit Union associations, the business of a financial institution, regardless of its type, will be the provision of financial services, and financial services are not defined. Financial planning activity will undoubtedly be a financial service. In order to prevent the banks, and all deposit-taking institutions for that matter, to enter the insurance industry through the back door, namely under the umbrella of financial planning, in the section in the *Bank Act* dealing with financial planning activities, which is in the business powers sections, you will find a restriction that banks are allowed to engage in financial planning activities subject to regulations. In the *Insurance Act* there is no equivalent to this regulation-making power with respect to financial planning. That will automatically allow the Department of Finance and OSFI to regulate, in line with the insurance business regulations of the *Bank Act*, any attempt by banks to enter into the insurance business through financial planning activities.

Senator Kirby: I have a supplementary question, Mr. Chairman. Mr. Bernier says that it will be possible to make regulations that are consistent with the other regulations. I agree that it is possible to do this. Have you seen such draft regulations? Given your current situation, what gives you the confidence that it will be done in a manner which is consistent with how you interpret the act? I have a variety of questions in that area because it does seem to me, to use Mr. Bernier's words, that one could easily not get into the insurance business per se, but certainly get in pretty directly through the financial planning system. It is your failure to comment on it that surprises me.

Mr. Daniels: The failure, senator, is only because we have not seen the regs yet.

Senator Kirby: You have not seen the regs yet?

Mr. Green: I could respond in a different way. I do not think we would have any concern with the bank employees providing financial planning to their customers provided that the information they obtain is not passed on to an insurance company subsidiary. In fact, if you follow the suggestion that we have proposed, that is a ban on such information that they gather being passed on to an insurance company subsidiary, we would not be concerned.

[Traduction]

sur les compagnies d'assurance qui permet aux assureurs de s'adonner de façon très générale à la planification financière, tandis que la *Loi sur les banques* comporte un pouvoir réglementaire spécifique. Jean-Pierre, pourriez-vous en parler un peu et me rafraîchir en même temps la mémoire?

M. Bernier: Oui. En vertu des quatre projets de loi qui se trouvent devant vous, les projets de loi C-4, C-19, C-28 et C-34, qui ont trait aux banques, aux sociétés de fiducie, aux sociétés d'assurance et aux associations de caisse de crédit, les activités d'un établissement financier, quel que soit son genre, consiste à offrir des services financiers, et l'on ne définit pas ces services financiers. Une activité comme la planification financière est indubitablement un service financier. Pour empêcher les banques et, d'ailleurs, toute institution de dépôts d'entrer dans le secteur de l'assurance de manière détournée, savoir sous le couvert de la planification financière, on trouve, dans un article de la *Loi sur les banques* qui a trait aux activités de planification financière—qui se trouve dans les articles liés aux pouvoirs commerciaux—une restriction suivant laquelle les banques ont le droit de s'adonner à des activités de planification financière sous réserve de certains règlements. Dans la *Loi sur les compagnies d'assurance*, il n'existe pas d'équivalent de ce pouvoir réglementaire en ce qui a trait à la planification financière. Automatiquement, le ministère des Finances et le BSIF pourront interdire, conformément aux dispositions réglementaires de la *Loi sur les banques* en ce qui a trait à l'assurance, toute tentative des banques d'entrer dans le secteur de l'assurance sous le couvert de la planification financière.

Le sénateur Kirby: J'ai une question supplémentaire, monsieur le président. M. Bernier dit qu'il sera possible d'établir des règlements harmonisés avec les autres dispositions réglementaires. Je conviens qu'il est possible de le faire. Avez-vous vu l'ébauche de tel règlement? Étant donné votre situation actuelle, qu'est-ce qui vous porte à croire que cela sera fait d'une manière conforme à la façon dont vous interprétez la loi? J'ai diverses questions à poser à cet égard, parce qu'il me semble, pour reprendre les termes de M. Bernier, qu'on pourrait facilement éviter d'entrer dans le secteur de l'assurance en tant que tel, mais qu'on pourrait y entrer assez directement en passant par la planification financière. Le fait que vous négligiez de formuler des observations à cet égard me surprend.

M. Daniels: Cette négligence, sénateur, tient seulement au fait que je n'ai pas encore vu les règlements.

Le sénateur Kirby: Vous n'avez pas encore vu les règlements?

M. Green: Je pourrais répondre d'une façon différente. Je ne crois pas que nous nous inquiétions du fait que les employés des banques fournissent à leurs clients des conseils en matière de planification financière, sous réserve que les renseignements qu'ils obtiennent ne soient pas communiqués à une société d'assurance qui est la propriété de la banque. En fait, si vous allez dans le sens de la suggestion que nous avons formulée, c'est-à-dire qu'on interdise aux banques de transmettre les renseignements de ce genre qu'elles ont recueillis à une société d'assurance qui leur appartient, la question ne nous préoccuperait aucunement.

[Text]

Senator Kirby: So you would not be concerned if, as part of the financial planning advice, it was recommended that customer X have a \$1 million insurance policy. What bothers you is that they might, however indirectly, suggest who that policy ought to be bought from?

Mr. Daniels: Be it an affiliate or subsidiary, yes.

Senator Kirby: It is interesting that you think it is possible to draw that line. I am surprised, but that is fine. Thank you. In any event, you will be getting those regulations at some point.

Mr. Daniels: I am assuming so.

Senator Barootes: I have a short question. With regard to the 159 lists that you gave, and perhaps six months from now they will have 132 new ones, as you suggest, your best protection, you say, is not to list prohibitions and permissibles but to have a general denial of their activity by regulation? Am I correct in that?

Mr. Daniels: That is correct.

Senator Barootes: Do you have any fear that there will be constant breaches of by your competitors in the other pillar, and that you will end up with bun fights and lawsuits back and forth as people interpret the law that prohibits them from direct intervention in your field?

Mr. Green: Indeed I believe the ban is the only approach that can be regulated, because if you make a list of seven or 10 or 20 items and then ask a regulator to determine in the end how the bank determined the name of the person that it passed along to the insurance company, how will the regulator ever do so? I say that the proposed approach cannot be regulated. It is impossible. And you might ask OSFI how they would ever regulate this if given this set of regulations.

Senator Barootes: But you don't fear that the other system also has holes like a Swiss cheese in it? Are you saying to me that you trust the courts of this land more than you trust the mandarins of the federal government?

Mr. Green: No, I trust the banks. If a law and a regulation is explicit as to what they may not do, then I don't think they will do it. There are going to be exceptions to that, but I do not think, as a matter of policy, they will do it.

Senator Barootes: I thank you.

The Chairman: Gentlement, we thank you once again for your help. We are expecting other views and suggestions from your group. We thank you, the industry and the public in general.

Mr. Daniels: Thank you very much, senator.

The Chairman: Our next witnesses are from the Trust Companies Association of Canada, represented by Mr. John Evans,

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Alors, vous ne vous inquiétez pas si, dans le cadre des conseils en matière de planification financière, on recommandait à M. X de souscrire une police d'assurance de 1 million de dollars. Ce qui vous inquiète, c'est que les banques puissent, d'une façon indirecte, laisser entendre aux clients de quelle société ils devraient l'acheter?

M. Daniels: S'il s'agit d'une filiale ou d'une société que la banque possède, oui.

Le sénateur Kirby: Il est intéressant que vous croyiez qu'il soit possible d'établir une telle distinction. Je suis surpris, mais ça va. Quoiqu'il en soit, vous recevrez ces règlements à un moment donné.

M. Daniels: J'imagine.

Le sénateur Barootes: J'ai une courte question. En ce qui concerne les 159 listes que vous nous avez fournies, dans six mois, il y a aura peut-être 132 nouvelles, comme vous le dites—à votre avis, la meilleure protection pour vous serait non pas que la loi énumère ce qui est interdit et ce qui est permis, mais plutôt qu'elle interdise de façon générale, par voie réglementaire, leurs activités? Ai-je raison?

M. Daniels: C'est exact.

Le sénateur Barootes: Ne craignez-vous pas que dans un tel cas, vos concurrents de l'autre pilier économique ne violent constamment les dispositions, de sorte que vous finiriez avec des querelles de clocher et des poursuites de part et d'autre pendant que les gens interprètent la loi qui leur interdit d'intervenir directement dans votre domaine?

M. Green: En fait, je crois que l'interdiction est la seule approche que l'on peut réglementer, parce que si vous dressez une liste de sept ou dix ou vingt points et que vous demandez ensuite à une personne chargée d'exécuter la loi de déterminer comment, en dernière analyse, la banque a trouvé le nom de la personne qu'elle a communiqué à une société d'assurance, comment cette personne y parviendra-t-elle? À mon avis, l'approche proposée ne peut être appliquée. Elle est impossible. Et vous pourriez demander au BSIF comment il procéderait s'il devait jamais appliquer de tels règlements.

Le sénateur Barootes: Mais vous ne craignez pas que l'autre formule présente autant de trous que du fromage suisse? Êtes-vous en train de me dire que vous faites davantage confiance aux tribunaux de notre pays qu'aux mandarins du gouvernement fédéral?

M. Green: Non, je fais confiance aux banques. Si une loi et un règlement déterminent explicitement ce qu'elles ne peuvent pas faire, alors je ne crois pas qu'elles vont le faire. Il y aura des exceptions, mais je ne crois pas que de façon générale elles vont le faire.

Le sénateur Barootes: Merci.

Le président: Messieurs, nous vous remercions une fois de plus de votre aide. Nous nous attendons à ce que votre groupe nous fasse part d'autres opinions et suggestions. Nous vous remercions, l'industrie et le public en général.

M. Daniels: Merci beaucoup, monsieur le sénateur.

Le président: Nos prochains témoins viennent de l'Association des compagnies de fiducie du Canada; il s'agit de M. John

[Text]

President, and Mrs. Margaret Eckenfelder, Senior Policy Analyst.

Welcome to this hearing. I understand you have no brief but that you have some comments.

Mr. John L. Evans, President, Trust Companies Association of Canada: Thank you very much, senator. It is a pleasure to be here with you today and especially a pleasure to discuss the regulations under legislation that we have been waiting for for the last decade. I understand, as you have indicated, that there is a good chance that the legislation will be proclaimed as of June. You can be certain that there will be rejoicing in the streets by the trust industry, which has been waiting far too long for modernized legislation. We are very pleased to be here and we urge you Godspeed in proceeding with the rest of your deliberations.

We have very few comments on the regulations that we have seen to date. We are quite pleased with what has been put out so far, with one minor exception and one not so minor exception, and I would like to comment on both of those.

We have reviewed all the regulations that have been released by the Department of Finance to date and, as I said, with two exceptions, which I will discuss, we do not have any serious concerns with those regulations.

A final draft regulation on capital adequacy has not yet been released for trust and loan companies. However, the policy paper issued last July and recent comments by the Office of the Superintendent of Financial Institutions indicate that there will be a system of risk-weighted capital adequacy rules introduced for federal trust and loan companies, which we strongly support, effectively the application of the BIS rules to trust and loan companies as well as to banks. We understand that it might come in the form of a guideline as opposed to a regulation and we would support the introduction in that form.

We hope that that guideline will be introduced in the not too distant future. We know that there were some problems with risk-weighted capital adequacy provisions for trust and loan companies but we hope that the Office of the Superintendent is very near to releasing such a document for discussion.

In respect of section 416, the restriction on insurance business, which is specifically what the committee is dealing with at this point in time, we have reviewed the March 31, 1991, draft regulation and more recent draft definitions which the Department of Finance has circulated for industry comment. Our members have accepted the government's policy with respect to insurance.

The latest version of the draft definitions was sent to you by Mr. Le Pan on February 13. With one exception, which I will

[Traduction]

Evans, président, et de M^{me} Margaret Eckenfelder, analyste des politiques sénior.

Bienvenue à l'audience. Si je comprends bien, vous n'avez pas de mémoire, mais vous désirez nous faire part des certaines observations.

M. John L. Evans, Président, Association des compagnies de fiducie du Canada: Merci beaucoup, sénateur. Je suis très heureux d'être ici aujourd'hui et particulièrement pour discuter des règlements que l'on propose de promulguer dans le cadre d'une loi que nous attendons depuis dix ans. Je crois comprendre, comme vous l'avez fait remarquer, qu'il y a de fortes chances pour que la loi soit promulguée en juin. Vous pouvez être assurés que les membres des sociétés de fiducie, qui attendent depuis bien trop longtemps une loi modernisée, seront en liesse. Nous sommes très heureux d'être ici et vous souhaitons tout le succès voulu dans le reste de vos délibérations.

Nous aimerions formuler très peu d'observations au sujet des règlements que nous avons vus jusqu'ici. Nous sommes très satisfaits de ce qui a été publié jusqu'ici, à deux exceptions près, l'une mineure, l'autre, pas si mineure. J'aimerais m'attacher à ces deux exceptions.

Nous avons étudié tous les règlements qui ont été diffusés par le ministère des Finances à ce jour et, comme je l'ai dit, à deux exceptions près—que j'aborderai plus tard—ces règlements ne suscitent chez nous aucune préoccupation marquée.

La dernière ébauche d'un règlement ayant trait à la suffisance du capital n'a pas encore été diffusée à l'intention des sociétés de prêt et de fiducie, mais l'énoncé de principe publié en juin dernier ainsi que les observations récentes émanant du Bureau du surintendant des institutions financières indiquent que des règles relatives à la suffisance du capital pondérée en fonction du risque seront mises en place à l'intention des sociétés fédérales de prêt et de fiducie; nous appuyons fortement une telle chose, qui revient à appliquer les règles de la BRI aux sociétés de prêt et de fiducie aussi bien qu'aux banques. Nous croyons savoir que ces règles prendront la forme d'une ligne directrice plutôt que d'un règlement, et nous appuyons sa mise en place sous une telle forme.

Nous espérons que cette ligne directrice sera appliquée dans un avenir prochain. Nous savons que la question des dispositions relatives à la suffisance du capital pondérée en fonction du risque applicable aux sociétés de prêt et de fiducie posent un certain problème, mais nous espérons que le Bureau du surintendant est sur le point de diffuser un tel document pour discussion.

En ce qui a trait à l'article 416, la restriction imposée à l'égard du secteur de l'assurance, question à laquelle le comité s'attache expressément à l'heure actuelle, nous avons étudié le projet de règlement en date du 31 mars 1991, ainsi que certaines ébauches de définitions plus récentes qu'a fait circuler le ministère des Finances pour obtenir les observations des représentants du secteur. Nos membres appuient la politique gouvernementale en ce qui a trait à l'assurance.

La dernière version des définitions vous a été envoyée par M. Le Pan, le 13 février dernier. À une exception près, que j'exposerai brièvement, nos membres croient que les définitions

[Text]

briefly outline, our members believe that the definitions reflect current activity in this area.

We would propose that one additional type of insurance product, namely, personal sickness insurance, be defined and included among the authorized products set out in subsection 8.1 of the regulation. I have suggested some language that is included in the document we tabled with the clerk earlier.

We understand that certain deposit-taking institutions and some non-deposit-taking institutions, such as large retailers, currently offer or are preparing to offer sickness-related insurance policies. These include policies which cover hospital costs and long-term chronic care, especially for the elderly.

One of our members has been working with a life insurance company for over a year to develop long-term care products. These long-term care products will provide health care protection for an aging population. We understand this type of insurance is not presently offered by any insurance company in Canada.

We believe that the networking of these products by deposit-taking financial institutions is consistent with government policy and the other authorized products contained in the regulation. We strongly suggest that the latest draft definitions and the regulation be amended to include personal sickness insurance. I would give as a definition the following: Personal sickness insurance means a group insurance policy through which coverage is provided to a natural person, whereby an insurer undertakes to pay a certain sum or sums of money in the event of the illness or disability of the person.

Let me move on to another issue where we see more serious difficulties arising. Our concern arises from the regulations released to date relating to the definition of "affiliated person". I have prepared a brief summary of the association's position on this issue, which I tabled with the clerk this afternoon. I want to make a few points on the "affiliated person" definition and the problems we have with it.

In essence the "affiliated person" definition defines parties that are related between affiliated organizations. The problem we have is that when Bill C-83, the predecessor to Bill C-4, was tabled, it contained a definition of "affiliated person" in section 166 of that bill. The definition did not include a phrase currently found in the regulation that is promulgated under Bill C-4. That phrase is "a person will be considered an affiliated person if that person is a director of any entity which controls the company," the "company" being the financial institution. That phrase did not exist in Bill C-83 when the definition of "affiliated person" was found in the act and not in the regulation.

The banks wanted to see this particular issue removed from the act and put into the regulation, and when Bill C-4 and the *Bank Act* came out, we found that these matters were removed from the legislation and put into the regulation. When the regulation was brought forward, the section in the regulation was different from the section in the act that we had all agreed

[Traduction]

traduisent fidèlement ce qui se fait actuellement dans le domaine.

Nous proposons qu'un autre produit d'assurance, soit l'assurance-maladie des particuliers, soit défini et ajouté à la liste des produits autorisés dans le paragraphe 8.1 du règlement. J'ai suggéré un certain libellé, qui figure dans le document que nous avons déjà déposé auprès du greffier.

Nous savons que certaines institutions de dépôts et d'autres établissements, comme les grandes entreprises de vente au détail, offrent actuellement ou se préparent à offrir des contrats d'assurance visant la maladie. Il s'agit de contrats qui remboursent les frais d'hospitalisation et de soins prolongés, particulièrement pour les personnes âgées.

Un de nos membres travaille pour une compagnie d'assurance-vie depuis plus d'un an en vue de mettre au point des produits à long terme qui protégeront une population vieillissante. D'après ce que nous savons, aucune compagnie d'assurance au Canada n'offre ce genre de garantie à l'heure actuelle.

Nous estimons que l'établissement de réseaux pour ces produits par les établissements financiers de dépôts est conforme aux politiques gouvernementales et compatible avec les autres produits autorisés énumérés dans le règlement. Nous suggérons fortement que les définitions comprises dans la dernière ébauche, de même que le règlement, soient modifiées pour comprendre l'assurance-maladie des particuliers. Voici la définition que je formulerais: l'assurance-maladie des particuliers désigne un contrat d'assurance collective qui permet d'assurer une personne physique, par lequel l'assureur s'engage à verser une ou des sommes dans l'éventualité où l'assuré se retrouve malade ou invalide.

Laissez-moi m'attaquer maintenant à une autre question qui nous semble poser de plus graves difficultés: c'est la définition d'une «personne affiliée» contenue dans les règlements publiés jusqu'à maintenant. J'ai préparé un bref résumé de la prise de position de notre association à cet égard, que le greffier a à sa disposition depuis cet après-midi. Je voudrais parler du concept des personnes affiliées et souligner les problèmes dont s'assortit sa définition.

Les termes «personne affiliée» désignent essentiellement les parties qui sont liées entre organismes affiliés. Selon nous, le problème découle de ce qu'au moment où le projet de loi C-83 — le prédécesseur du projet de loi C-4 — a été déposé, il contenait, à l'article 166, une définition d'une personne affiliée. Or, une phrase a été ajoutée au règlement édicté par le projet de loi C-4. D'après cette phrase, serait considéré comme une personne affiliée quiconque siège au conseil d'administration d'une entité qui contrôle l'entreprise, celle-ci étant l'établissement financier. Cette précision n'existait pas dans le projet de loi C-83, car la définition était donnée dans la loi et non dans le règlement.

Les banques voulaient que cette question particulière soit éliminée de la loi et versée dans le règlement, de sorte qu'à l'avènement du projet de loi C-4 et de la *Loi sur les banques* nous nous sommes rendus compte que cela avait été effectivement fait. Lorsque le règlement a été présenté, l'article qui y figurait était différent de l'article de la loi qui, d'après ce que

[Text]

should be the basis for this particular definition. In particular, the phrase that I mentioned, "... is a director of any entity which controls the company," was inserted into the regulation, not having been found in Bill C-83.

The problem this causes is that it eliminates the possibility of an outside director of a holding company also serving as an outside director of the trust company's subsidiary. This can create a great many difficulties for our companies in finding qualified people to serve as outside directors, and we lose the experience of persons serving at the holding company level and their understanding of the overall operations of the company, as well as those serving at the trust company level. We lose these benefits as a company.

At the same time, it is an attempt to prevent potential conflicts of interest in the case of a person serving as a director at the holding company level and a director at the trust company level, and also being independent at both levels. It is not that we want to have identical boards; it is that the independent directors sitting on the holding company should be allowed to sit at the trust company level as well, if that is what the firm sees as advantageous.

The only objection we have heard to this notion is that certain conflicts of interest are set up. The problem with that is that conflicts of interest cannot be realized. They cannot be acted upon due to other provisions found in the legislation. Indeed, this particular definition, or a definition that serves the same purpose in virtually every piece of provincial legislation that has been passed, does not put this exclusion in place. So a person who is an independent director at the holding company level can also be considered an independent director at the trust company level under all provincial legislation currently in place. The only place where this would not be allowed is under the regulation being promulgated in Bill C-4. It was not contemplated in Bill C-83 when the Department of Finance introduced the original legislation, and indeed, the Department of Finance indicates today that it has no problem that requires this kind of action. It is only to be found in the regulation, and it is emanating from the office of the superintendent.

The reason we say that this prohibition is not required is, firstly, that there is a prohibition of related-party transaction, with certain controlled exceptions, between the holding company and the subsidiary trust company. That eliminates the potential for harm which might arise in conflicts of interest.

Secondly, in addition to the restriction on related-party transaction, the act makes clear the duties of company directors and their liabilities. They are jointly and severally liable for their actions, and any act which is in conflict of interest would result in the directors being dealt with severely by the authorities.

Thirdly, the act also gives the superintendent new rights to obtain information or documents from a person who controls a company or any entity affiliated with a company. Therefore,

[Traduction]

nous avons convenu tous ensemble, aurait dû constituer le fondement de cette définition. Plus particulièrement, les termes que j'ai mentionnés ci-dessus ont été ajoutés au règlement, mais ne se trouvaient pas dans le projet de loi C-83.

Nous voyons un problème à cette définition, parce qu'elle élimine la possibilité qu'un administrateur externe d'une société de portefeuille siège également à titre d'administrateur externe de la filiale, la société de fiducie. Cette restriction entraîne des difficultés considérables lorsque nos entreprises désirent trouver des gens qualifiés pour agir en qualité d'administrateurs externes, et nous ne pouvons bénéficier de l'expérience des administrateurs de la société de fiducie non plus que de leurs connaissances des activités générales de l'entreprise et des administrateurs de la société de fiducie. Nous perdons ces avantages en tant qu'entreprise.

Par le fait même, on cherche à prévenir les risques de conflits d'intérêts dans le cas d'une personne qui siège au conseil d'administration d'une société de portefeuille et d'une société de fiducie en même temps, parce qu'elle doit être indépendante aux deux instances. Nous ne voulons pas constituer des conseils identiques: il faut seulement donner à des administrateurs indépendants la possibilité d'agir comme administrateurs de la société de portefeuille et de la société de fiducie, si l'entreprise croit que c'est à son avantage.

La seule objection que nous avons entendue à cet égard a trait à l'existence de certains conflits d'intérêts. Le problème, c'est que les conflits d'intérêts ne peuvent être réalisés; ils ne peuvent faire l'objet de mesures quelconques à cause d'autres dispositions figurant dans les textes législatifs. De fait, cette définition même, ou les définitions qui visent le même but dans la quasi-totalité des documents législatifs provinciaux en vigueur, n'impose pas cette exclusion. Ainsi, une personne qui est un administrateur indépendant de la société de portefeuille pourrait aussi siéger en qualité d'administrateur indépendant de la société de fiducie selon toutes les lois provinciales actuelles. Seul le règlement édicté par le projet de loi C-4 empêche cette situation. Celle-ci n'avait pas été envisagée dans le projet de loi C-83, lorsque le ministère des Finances a présenté les textes législatifs initiaux, et ce ministère affirme aujourd'hui que rien ne justifie ce genre de mesure. Elle est mise en oeuvre dans le texte réglementaire seulement, et elle émane du Bureau du surintendant.

Nous invoquons plusieurs raisons pour affirmer que cette interdiction n'est pas nécessaire. D'abord, les opérations entre apparentées sont frappées d'interdit, sauf certaines exceptions suivies de près, entre la société de portefeuille et la société de fiducie qui est sa filiale. De cette façon, on élimine le risque de préjudice qui pourrait découler des conflits d'intérêts.

Deuxièmement, la loi énonce clairement les fonctions et les responsabilités des administrateurs des entreprises. Ainsi, ils sont responsables conjointement et solidairement de leurs gestes, et toute mesure qui constitue un conflit d'intérêts entraînerait une sanction sévère de la part des autorités à l'endroit des administrateurs.

Troisièmement, la loi accorde aussi au surintendant des nouveaux droits qui lui permettront d'obtenir des informations ou des documents auprès d'une personne qui contrôle une entre-

[Text]

the superintendent has the power to go into the holding company and obtain information that was not previously available to him under the new legislation.

The related-party transactions are prohibited. Directors and officers are under strict codes of conduct. The superintendent has the power to obtain information and to see everything that is going on between the holding company and the subsidiary. In addition, the superintendent was given additional remedial powers under the 1987 revisions, or the creation of the office of the superintendent, which did not exist before as well.

In summary, the new act has removed from the board of directors the right to allow the company to enter into transactions which could give rise to conflicts of interest. Our position is that the prohibition added to the definition is totally unnecessary and leads to difficulties for the companies and a loss of benefits to the companies from the experience that can be derived from having common directors on a parent and a subsidiary. It does not lead to any possibility for self-dealing abuse or conflicts of interest, because other provisions in the legislation strictly prohibit the actions contemplated by this change to the definition.

We would hope that the regulation defining "affiliated person" be redrafted or returned to the language found in Bill C-83 as opposed to the language contemplated in the current draft regulation before you.

Apart from those two issues, we are content with the regulations we have seen to date. We will look forward to seeing the others. Having said that, Mrs. Eckenfelder and I would be more than happy to respond to any questions you might have.

Senator Sylvain: Just so that I understand this "affiliated persons" definition properly, would it go as far as to say that if Mr. B. owns a holding company, and that holding company buys a trust company, then Mr. B. cannot act on the board of the trust company, assuming that he owns 100 per cent?

Mr. Evans: No. Mr. B. can serve on the board of the trust company. Mr. B. has a holding company and there are a number of outside directors who are totally independent of him. They do not own large numbers of shares in Mr. B.'s companies. They are not related to Mr. B. They are independent directors.

Now, Mr. B. buys the trust company. Mr. B. wants to have these independent outside directors sit on the board of the trust company as well and serve in the capacity of independent outside directors as provided for under the act—a third of the directors—and to serve on committees of the board like the Audit Committee and the Conduct Review Committee that require two-thirds of the members be independent. Under the definition as proposed in the regulation, if these individuals were directors of the holding company, they would be considered to be affiliated persons and could not serve as independent directors of the trust company.

[Traduction]

prise ou une entité affiliée à une entreprise. Par conséquent, le surintendant a le pouvoir de s'adresser à la société de portefeuille et d'obtenir des renseignements qui ne pouvaient auparavant être mis à sa disposition selon les nouveaux textes législatifs.

On voit que les opérations entre apparentés sont interdites. Les administrateurs et les dirigeants sont soumis à un code de déontologie strict. Le surintendant est habilité à obtenir des informations et à savoir tout ce qui se passe entre la société de portefeuille et la filiale. En outre, il s'est vu conférer, grâce aux révisions apportées en 1987 et à la création du Bureau du surintendant, des pouvoirs sous forme de recours.

En bref, la nouvelle loi empêche le conseil d'administration de permettre à l'entreprise de conclure des opérations qui entraîneraient des conflits d'intérêts. À notre avis, l'interdiction ajoutée à la définition est tout à fait inutile et engendre des difficultés pour les entreprises, ainsi que la perte des avantages que constituait pour celles-ci l'expérience des personnes qui siègent comme administrateur à la fois au conseil de la société mère et au conseil de la filiale. On élimine ainsi la possibilité des opérations d'initiés ou des conflits d'intérêts, parce que d'autres dispositions législatives interdisent les gestes envisagés par la modification de la définition.

Nous espérons que le règlement où une «personne affiliée» est définie sera révisé ou qu'il utilisera le libellé figurant au projet de loi C-83 et non pas celui du projet de règlement dont vous êtes saisi.

Hormis ces deux exceptions, nous sommes satisfaits des règlements que nous avons lus à ce jour. Nous sommes impatients de consulter ceux qui vont suivre. M^{me} Eckenfelder et moi-même serions maintenant très heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Sylvain: Je voudrais m'assurer de bien comprendre la définition des personnes affiliées. Est-ce qu'elle veut dire que si M. B détient une société de portefeuille, et que celle-ci acquiert une société de fiducie, M. B ne peut pas siéger au conseil d'administration de la société de fiducie, en supposant qu'il possède une participation de 100 p. 100?

M. Evans: Non. M. B peut devenir administrateur de la société de fiducie. M. B détient une société de portefeuille, dont le conseil d'administration est constitué d'un certain nombre d'administrateurs externes qui sont totalement indépendants de M. B. Ces administrateurs externes ne possèdent pas une importante participation en actions dans les sociétés de M. B. Ils ne sont pas liés à M. B. Ils sont ce qu'on appelle des administrateurs indépendants.

Supposons que M. B achète la société de fiducie. Il veut que ses administrateurs externes indépendants siègent au conseil de sa nouvelle acquisition tout en agissant en qualité d'administrateurs externes indépendants, comme le prévoit la loi—le tiers des administrateurs—et siègent aux comités du conseil comme le comité de vérification et le comité de révision de la conduite des affaires de la société, où les deux tiers des membres doivent être indépendants. Selon la définition proposée dans le règlement, si ces personnes étaient administrateurs de la société de portefeuille, elles constitueraient des personnes

[Text]

Senator Sylvain: But this does not apply to Mr. B., who evidently is also a director.

Mr. Evans: He could be a director, but he is not an independent director, because he owns the company.

Senator Sylvain: It is just the outside directors?

Mr. Evans: That is right. All the directors, outside and otherwise, of the holding company become related directors and affiliated parties in the trust companies. You have to go outside and find a number of other independent directors to sit on the board of the trust company, people who cannot then sit on the board of the holding company. It creates some problems. Large trust companies like Canada Trust, Royal Trust, Montreal Trust, and National Trust have relatively large boards of directors. The trust company structure usually allows the directors—at least some of them, and especially the outside directors—to serve on both boards due to the scarcity of high calibre talent available and to sit as independent members of boards of directors. To preclude those people from doing so would create difficulties, to say the least.

The Chairman: What regulations apply to provincially chartered trusts? Are they permanent? There are provincially chartered trusts?

Mr. Evans: More than half in number.

The Chairman: What is the situation for them?

Mr. Evans: They find themselves in the situation they would have been in under the definition in Bill C-83.

The Chairman: They are permanent?

Mr. Evans: That is right.

The Chairman: With this new regulation, if it is so, harmonization would not be easy with provincially licensed—

Mr. Evans: It runs completely counter. B.C., Alberta, Ontario, Quebec, New Brunswick, and Nova Scotia all deal with this issue, and they all deal with it in the way that the Department of Finance originally drafted in Bill C-83, not the way it is being dealt with under the proposed regulation.

Senator Kirby: I wonder, since you mentioned the business Conduct Review Committee, if you might describe what you think the purpose of that committee is?

Mr. Evans: The purpose of the Conduct Review Committee is to review all actions of the company at the board level that may in any way, shape or form involve conflict situations.

[Traduction]

affiliées et ne pourraient agir comme administrateurs indépendants de la société de fiducie.

Le sénateur Sylvain: Mais cette définition ne s'applique pas à M. B, qui est de toute évidence aussi un administrateur.

M. Evans: Il pourrait être administrateur, mais il n'est pas administrateur indépendant, parce qu'il est propriétaire de l'entreprise.

Le sénateur Sylvain: Il s'agit donc simplement des administrateurs externes?

M. Evans: C'est juste. Tous les administrateurs, externes ou non, de la société de portefeuille deviennent administrateurs liés et parties affiliées dans les sociétés de fiducie. Vous devez donc vous adresser à l'extérieur et trouver un certain nombre d'autres administrateurs indépendants qui siègeront au conseil de la société de fiducie; ces personnes ne peuvent être membres du conseil d'administration de la société de portefeuille. Cette situation engendre certains problèmes. De grandes sociétés de fiducie comme Canada Trust, le Trust Royal, le Montreal Trust ou le Trust National, possèdent un nombre d'administrateurs assez important. La structure de la société de fiducie permet habituellement aux administrateurs—du moins à certains d'entre eux, les administrateurs externes plus particulièrement—de siéger aux deux conseils parce que les personnes possédant des grandes compétences et pouvant siéger à titre d'administrateurs indépendants sont rares. Empêcher ces gens d'être membres des deux conseils entraînerait à tout le moins des difficultés.

Le président: Quel règlement vise les sociétés de fiducie à charte provinciale? Y a-t-il permanence? Existe-t-il des sociétés de fiducie à charte provinciale?

M. Evans: Elles représentent plus de la moitié.

Le président: Quelle est la situation de chacune?

M. Evans: Elles se trouvent dans la situation créée par la définition du projet de loi C-83.

Le président: Il y a permanence?

M. Evans: C'est juste.

Le président: Avec ce nouveau règlement, le cas échéant, l'harmonisation ne serait pas facile avec les sociétés à charte provinciale—

M. Evans: Elle devient impossible. La Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse se sont tous attachés à cette question et l'ont tous résolue d'une façon semblable au libellé proposé initialement par le ministère des Finances dans le projet de loi C-83, et non pas de la manière que l'envisage le projet de règlement.

Le sénateur Kirby: Puisque vous avez mentionné le Comité de révision de la conduite des affaires de la société, pourriez-vous décrire ce qu'est l'objectif d'un tel comité à votre avis?

M. Evans: Il consiste à examiner, au niveau du conseil, tous les gestes posés par l'entreprise qui peuvent, d'une façon quelconque, entraîner des situations de conflit.

[Text]

Senator Kirby: Including actions that may involve transactions between the parent and the subsidiary or the trust company?

Mr. Evans: To a very great extent, those are prohibited. If those involve any asset transfers, they are prohibited.

Senator Kirby: I understand that.

Mr. Evans: Any actions between the two parties.

Senator Kirby: If a person is an independent director of both the parent and the trust company, how can he or she sit on the Conduct Review Committee? How can a person who is on the board of both A and B judge whether a transaction between A and B is reasonable? In whose interest is that individual operating when he or she is making that judgment?

Mr. Evans: It is quite clear in the act whom that director is acting for. That director is acting for the trust company. If he is sitting on the Conduct Review Committee of the trust company, he is acting on behalf of the trust company.

Senator Kirby: I understand that, but I am thinking now of optics as well as reality. Do you think it would appear that that individual is truly independent in that circumstance?

Mr. Evans: I am not certain what the optics might be. I would suggest that the individual would more than likely be in a better position to understand the nature of the issues that he or she is dealing with because he or she sits on both boards, knowing clearly that in this situation, his or her concern is with the affect this has on the trust company, not the affect on the holding company. It is clearly set out in the act what the duties and responsibilities are of that director sitting on the Conduct Review Committee at the trust company level. There is no question where the duty and the responsibility lies.

Senator Kirby: That I do not doubt. I am asking whether or not you think it is publicly convincing that that individual would, when faced with being on both sides of the operation, be independent. How do you convince people that that individual is truly an independent director in those circumstances?

Mr. Evans: I don't know how you would go about convincing sceptical people that a person is independent irrespective of where he comes from. It is interesting speculation, senator, but I cannot solve your problem if you do not trust people.

Senator Kirby: That is what I thought you would say, but that argument leads to the conclusion that you probably do not need any restrictions on affiliated or unaffiliated directors. Adopting your view that you cannot prove it, and that optics do not matter, then you do not need section 166, or whatever the section is that deals with affiliated directors, because reasonable people will act reasonably.

Mr. Evans: I do not think you can go that far. Where you have an individual or director who has a clear interest in the

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Y compris les actions qui peuvent s'assortir d'opérations entre la société mère et la filiale ou la société de fiducie?

M. Evans: Dans une très grande mesure, ces opérations sont interdites. Si elles supposent un transfert de biens, elles le sont effectivement.

Le sénateur Kirby: Je sais cela.

M. Evans: Toute mesure entre les deux parties.

Le sénateur Kirby: Si une personne est administrateur indépendant de la société mère et de la société de fiducie, comment peut-elle siéger au comité de révision de la conduite des affaires de l'entreprise? Comment une personne qui siège à la fois aux conseils de la société A et B peut-elle juger qu'une opération entre ces deux entités est raisonnable? Dans l'intérêt de qui cette personne agit-elle lorsqu'elle exerce ce jugement?

M. Evans: La loi énonce très clairement envers qui l'administrateur est responsable. Il agit pour la société de fiducie. S'il siège au comité de révision de celle-ci, il agit au nom de la société de fiducie.

Le sénateur Kirby: Je sais cela, mais je m'inquiète des apparences plutôt que de la réalité. Pensez-vous que la personne semblerait vraiment indépendante dans ces circonstances?

M. Evans: Je ne suis pas certain des apparences. Je suis porté à croire que la personne serait probablement plus en mesure de comprendre la nature des questions dont elle est saisie puisqu'elle siège aux deux conseils, en étant bien au fait que, dans cette situation, elle doit s'attacher à l'incidence sur la société de fiducie, et non pas sur les répercussions pour la société de portefeuille. La loi stipule clairement que l'administrateur siégeant au comité de révision de la conduite des affaires est comptable à la société de fiducie dans l'exercice de ses fonctions et de ses responsabilités. Il n'y a aucun doute à ce sujet.

Le sénateur Kirby: Je n'ai aucun doute non plus. Je me demande simplement si, à votre avis, il est évident pour le public que cette personne sera impartiale, si elle a des liens avec les deux parties. Comment pouvez-vous convaincre les gens que cette personne demeure vraiment un administrateur indépendant dans ces circonstances?

M. Evans: Je ne sais pas comment on peut convaincre les sceptiques qu'une personne est indépendante, peu importe son origine. Il s'agit là d'une question intéressante, sénateur, mais je ne peux résoudre votre problème si vous ne faites pas confiance aux gens.

Le sénateur Kirby: C'est bien ce que je pensais recevoir comme réponse, mais cet argument nous amène à la conclusion que vous n'avez probablement pas besoin de restrictions à l'égard des administrateurs, affiliés ou non. Selon votre point de vue, c'est-à-dire que vous ne pouvez rien prouver et que les apparences importent peu, il est inutile d'avoir une disposition, je crois que c'est l'article 166, qui traite des administrateurs affiliés, puisque des personnes raisonnables agiront de façon raisonnable.

M. Evans: Je ne crois pas qu'on puisse s'avancer autant. Lorsqu'une personne ou un administrateur possède clairement

[Text]

company—the owner of the company or the major shareholder of the holding company that owns the trust company—you cross a line at that point. You cannot say that that person can sit as an independent director; but, if you have an independent director, an eminent jurist who has been asked to sit on the board of directors of a financial institution—

Senator Barootes: Not allowed.

Mr. Evans: A former jurist, and that is allowed. Many of them do. This is an individual of impeccable integrity who is clearly independent and has no interest in the company and is sitting as a member of the board only. He is then asked, "Would you please sit on the board of the financial institution, the trust company?" The individual agrees. To then be told, "Well, you are independent up here but you are not independent down there" does not seem to make a great deal of sense. You have lost the skills and judgment of a very talented individual. We simply cannot understand the logic in making that kind of an exclusion. If the superintendent feels that a person who is sitting on the board of directors of a company should not be sitting on that board, there are ways that the superintendent has of ensuring that that person is relieved of responsibilities. If the superintendent does not know how to undertake those kinds of actions, then it has been done in the past and someone must know how to do it.

Senator Kirby: I have another question on a different subject, but if anyone else wants to speak first I will wait.

The Chairman: No, go ahead.

Senator Kirby: You were here and heard the previous witnesses. Would you explain from the point of view of the Trust Companies Association of Canada what you think the government's intention was when it banned deposit-taking institutions from getting into the network of insurance? I raise the question because, as you heard in an exchange between Mr. Green and myself, I don't know what the intention was but I should like to understand what the various associations think the intention was. The only way that one can understand whether or not the regulations are consistent with what the parties to the "agreement" are is if one understands what they thought the intention was.

Mr. Evans: The intention was to keep deposit-taking institutions with very effective and extensive distribution systems from getting into the retailing of insurance because, quite frankly, we would knock their socks off.

Senator Kirby: Does the passing of information from a deposit-taking institution to an insurance company violate that or is that consistent from your point of view? Is it consistent with the legislation or does it violate the spirit of the legislation?

Mr. Evans: No, I don't think it violates the spirit of the legislation. We all know why the act was passed the way it was.

[Traduction]

un intérêt dans une entreprise—qu'il s'agisse du propriétaire ou de l'actionnaire principal de la société de portefeuille qui détient la société de fiducie—vous passez une frontière importante. Ainsi, on ne peut affirmer que cette personne peut siéger à titre d'administrateur indépendant; par contre, dans le cas d'un administrateur indépendant, par exemple un éminent juriste à qui on a demandé de siéger au conseil d'administration d'un établissement financier—

Le sénateur Barootes: Ce n'est pas permis.

M. Evans: C'est permis s'il s'agit d'un ancien juriste. Bon nombre d'entre eux le font. Il s'agit alors d'une personne dont l'intégrité ne peut être mise en doute, qui est clairement indépendante, qui ne possède aucun intérêt dans l'entreprise et siégera comme administrateur seulement. On lui demande si elle voudrait bien siéger au conseil de l'établissement financier, la société de fiducie. Elle accepte. On lui dit ensuite qu'elle est indépendante pour un conseil mais pas pour l'autre; cette conclusion semble insensée. Vous perdez alors les compétences et le jugement d'une personne très talentueuse. Nous ne comprenons tout simplement pas la logique qui sous-tend ce type d'exclusion. Si le surintendant considère qu'une personne ne devrait pas siéger au conseil d'administration d'une société, il dispose de moyens pour garantir qu'elle soit relevée de ses responsabilités. Si le surintendant ne sait pas comment entreprendre ce type de mesure auquel on a déjà recouru par le passé, quelqu'un doit savoir comment le faire.

Le sénateur Kirby: J'ai une autre question portant sur un sujet différent, mais si quelqu'un désire prendre d'abord la parole, j'attendrai.

Le président: Non, allez-y.

Le sénateur Kirby: Vous étiez ici et vous avez entendu les témoins précédents. D'après vous, quel était le point de vue de l'Association des compagnies de fiducie du Canada sur l'intention du gouvernement d'interdire aux institutions de dépôt d'entrer dans le secteur de l'assurance? Je soulève cette question parce que, comme vous avez pu le constater par l'échange que j'ai eu avec M. Green, je ne sais pas quel était l'objectif du gouvernement, mais je désire connaître l'opinion des diverses associations à ce chapitre. La seule façon d'apprendre si les règlements sont conformes à la nature des parties à l'entente est de comprendre comment ces dernières interprétaient cette intention.

M. Evans: L'objectif était d'empêcher les établissements de dépôt ayant un système de distribution très étendu et efficace de s'engager dans la vente au détail de produits d'assurance parce que, en toute honnêteté, c'était un moyen de leur couper l'herbe sous le pied.

Le sénateur Kirby: Selon vous, le fait qu'un établissement financier donne des informations à une compagnie d'assurance contrevient-il à cet objectif, ou lui est-il conforme? Ce procédé respecte-t-il la loi ou viole-t-il l'esprit de la loi?

M. Evans: Non, je ne crois pas qu'il contrevienne à l'esprit de la loi. Nous savons tous pourquoi la loi a été adoptée en ces termes.

[Text]

Senator Kirby: I am not sure we do because there was a difference of view on that issue.

Mr. Evans: But once you get something you always like to expand it to be even more than it was in the past. That is what you were seeing here today, namely, let us make it even more than it was.

Senator Kirby: I am sorry to press you but it is important for us to understand.

Mr. Evans: Of course. I agree with you.

Senator Kirby: Your point of view is that the ban on networking was intended to prevent the actual sale, as retailing is normally done by an agent, and not to prevent information that could be used by an insurance subsidiary from marketing?

Mr. Evans: I don't think that was the original intent. If I can go back to many years ago when I worked on this myself, the issue was: Should you allow insurance agents to be hired by banks, trust companies and credit unions—

Senator Kirby: In the branches.

Mr. Evans: ... to work in the branch and sell insurance in the branch of a financial institution? That is what the issue was, namely, should you allow a licensed insurance representative to retail insurance in the branch of a financial institution? That was the question. That question was resolved for whatever reasons.

Senator Kirby: You should not be quite so afraid to talk about politics in this environment.

Mr. Evans: Approximately 40,000 insurance agents cannot be wrong. There were more votes there. I was around in 1981 when there was something about taxation of insurance companies. I remember quite vividly the wrath that can be brought down around a politician.

Senator Kirby: But the point of view of the Trust Companies Association is that the prohibition on networking was aimed largely at protecting the position of insurance agents as opposed to an objective which was not to change the balance or the competitive situation between bank-owned insurance companies and other insurance companies?

Mr. Evans: No. That arose as a secondary issue. Once you made the decision that you would not be allowed to retail insurance through the branch network of a financial institution, irrespective of whether it was done by a licensed insurance agent or not, the next question was: Should you allow a deposit-taking institution to own a life insurance company? The next big issue was: Should banks and trust companies be allowed to own insurance companies?

Once you say, "Well, yes, we will allow them to own them but they cannot retail," what are they allowed to do? We know darn well that if one is a subsidiary of the other, then you can pass information back and forth. And even though you cannot

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Je ne suis pas certain que nous le sachions, puisqu'il y a une différence de points de vue sur ce point.

M. Evans: Dès que l'on a obtenu quelque chose, on essaie toujours d'en obtenir davantage. Voilà ce à quoi nous avons assisté aujourd'hui, c'est-à-dire: nous essayons d'en faire plus avec moins.

Le sénateur Kirby: Je m'excuse d'insister, mais il est important que nous saissions bien votre point de vue.

M. Evans: Bien entendu, je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Kirby: D'après vous, l'objectif de l'interdiction d'établir un réseau était de prévenir la vente en tant que telle, puisque cette activité est généralement exécutée par un agent, et non d'empêcher que des informations soient utilisées par une filiale du secteur de l'assurance à des fins de commercialisation?

M. Evans: Je ne crois pas que c'était là l'intention originale. Si je remonte à bon nombre d'années, à l'époque où je travaillais sur ce projet, la question était la suivante: devrions-nous permettre que les agents d'assurance soient engagés par les banques, les sociétés de fiducie et les coopératives de crédit—

Le sénateur Kirby: Dans les succursales?

M. Evans: ... pour travailler dans la succursale et vendre de l'assurance sur place? La question qui nous intéressait était de savoir si nous devrions permettre à un agent d'assurance autorisé de vendre ce type de produit dans une succursale d'un établissement financier. Voilà ce qui nous préoccupait. Cette question a été résolue pour bien des raisons.

Le sénateur Kirby: N'ayez crainte de parler des politiques dans ce secteur.

M. Evans: Quelque 40 000 agents d'assurance ne peuvent se tromper. Cependant, un plus grand nombre ont voté sur ce point. J'étais là, en 1981, au moment où il se passait quelque chose au sujet de l'imposition des compagnies d'assurance. Je me rappelle très bien le mécontentement soulevé par un politicien.

Le sénateur Kirby: Selon l'Association des compagnies de fiducie, l'interdiction de créer un réseau visait en grande partie à protéger l'emploi des agents d'assurance, plutôt qu'à ne pas modifier l'équilibre ou la concurrence entre les filiales bancaires du secteur de l'assurance et les autres compagnies d'assurance?

M. Evans: Non. Ce point était une question secondaire. Dès qu'il a été décidé de ne pas permettre la vente au détail de produits d'assurance dans le réseau des filiales d'un établissement financier, que ce soit par le truchement d'un agent d'assurance autorisé ou non, la deuxième question qui se posait était: devrions-nous permettre à une institution de dépôts d'être propriétaire d'une compagnie d'assurance vie? La deuxième principale question était la suivante: les banques et les sociétés de fiducie peuvent-elles posséder des compagnies d'assurance?

Dès que vous permettez à un établissement financier d'être propriétaire d'une compagnie d'assurance, tout en lui interdisant de vendre ce type de produit, que l'autorisez-vous à faire? Nous savons très bien qu'il y a toujours un échange d'informa-

[Text]

sell the insurance products in your branch you can provide an agent who just stands outside side the door of your branch with the information and that agent can do exactly the same thing. Or you can say to a client, "Why don't you just walk down the hall and go into this room over there? We have a person there who works for the insurance company. He doesn't work for the bank or the trust company, but you can walk in and do your business with him."

Once you have made that linkage by saying, "Now I can own one but I cannot sell it," how can we stop them from taking advantage of the synergies that could be had? You then say, "Maybe we should not allow them to own it." Then what happens when you have an insurance company and a bank and/or trust company that are related through common ownership—for example, London Life, Royal Trust, or the Commerce with an insurance company that they have made a friendship arrangement with—and information is sent back through them? We could have regulations at least a foot thick, trying to control all the possible situations where there could be a leakage of bank information into an insurance company.

This has gone through a number of iterations and each time a decision has been made in favour of one party or the other, the battle line changes and the party that just won pushes for an additional advantage, and the party that lost pushes for the other advantage. So the insurance companies won the battle over retailing insurance through the branch network of deposit-taking institutions. Immediately the deposit-taking institutions came back and won the right to own a life insurance company, and the life insurance companies came back and won the right, if they happened to be widely held insurance companies, to own a bank and own a trust company, whether they are closely held or widely held.

So that we have this battle going on where a life insurance company can own a bank in certain circumstances, or certainly own a trust company, and approximately 20 trust companies are currently owned by insurance companies. The question is: What information can flow, and in which direction? Can the insurance company pass information down to the trust company and have the trust company go out and chase RRSPs; can the trust company send it back up to the insurance company if the insurance company is the parent? It will be very interesting, over the next ten years, to figure out what all this stuff means.

Senator Kirby: Except you seem to be suggesting that fundamentally is not regulatable. You did not say that but I inferred that. Is that correct?

Mr. Evans: I really don't think it is regulatable. I really don't. You can draw certain broad policy guidelines stating that you cannot retail it in the branch; you can own or you

[Traduction]

tion entre une filiale et sa maison mère. Même si vous ne pouvez pas vendre des produits d'assurance dans votre établissement, vous pouvez toujours donner des informations à l'agent situé à la porte voisine, et le résultat sera exactement le même. Vous pouvez également dire à un client: «Pourquoi n'iriez-vous pas au bout du corridor, dans la pièce à côté? Nous avons un agent d'assurance. Il ne travaille pas pour la banque ni pour une société de fiducie, mais vous pouvez y aller et régler vos affaires avec lui.»

Une fois qu'est établi un lien du type: «je peux maintenant être propriétaire, mais je ne peux pas vendre», comment pouvons-nous empêcher des entreprises de tirer avantage des autres relations qu'elles peuvent nouer? Vous pensez ensuite: «Nous ne devrions peut-être pas leur permettre d'être propriétaire.» Vous vous trouvez alors dans une situation où une compagnie d'assurance et une banque (ou une société de fiducie) acquiert des participations réciproques, par exemple, la London Life et le Royal Trust, ou établissent des ententes, comme la Banque de Commerce et une compagnie d'assurance, qui leur permettent d'échanger des informations. Nous pourrions rédiger un code de règlements d'au moins 12 pouces d'épaisseur pour essayer de contrôler les circonstances pouvant donner lieu à une fuite d'informations d'une banque vers une compagnie d'assurance.

Il a fallu légiférer à plusieurs reprises et, chaque fois qu'une disposition favorisait une partie plutôt qu'une autre, le champ de bataille s'est déplacé, et le gagnant a exercé des pressions pour obtenir un avantage supplémentaire. Quant au perdant, il a poussé dans le sens opposé. Or, les compagnies d'assurance ont remporté la victoire sur le réseau de succursales des institutions de dépôt en ce qui concerne la vente de l'assurance. Sitôt fait, les institutions de dépôt sont revenues à la charge et ont gagné le droit d'être propriétaires de compagnies d'assurance vie; les compagnies d'assurance vie ont répliqué et obtenu le droit, dans le cas de sociétés à capital largement réparti, d'être propriétaires d'une banque ou d'une société de fiducie, qu'elle soit à capital fermé ou largement réparti.

Ainsi, nous assistons actuellement à une affrontement où les compagnies d'assurance vie peuvent être propriétaires d'une banque, dans certaines circonstances, ou posséder une société de fiducie. À l'heure actuelle, environ 20 de ces sociétés sont détenues par des compagnies d'assurance. Cette situation soulève la question suivante: quel type d'information peut circuler, et dans quelle direction? Les compagnies d'assurance peuvent-elles donner des informations aux sociétés de fiducie, et les envoyer à la chasse au REÉR; en retour, les sociétés de fiducie peuvent-elles acheminer des informations à une compagnie d'assurance, qui est leur société mère? Il sera très intéressant, au cours des dix prochaines années, de suivre l'évolution de cette situation.

Le sénateur Kirby: Cependant, il semble que vous laissiez entendre que ce secteur ne peut, fondamentalement, être réglementé. Vous n'avez pas utilisé ces termes, mais c'est ce que j'ai compris. Est-ce juste?

M. Evans: Je crois vraiment que ce secteur ne peut être réglementé. Il est possible d'établir certaines lignes directrices générales visant l'interdiction de la vente au détail dans la suc-

[Text]

cannot own, but once you get to the point where you are saying that you cannot pass information or do this or that, it is a different matter. With the yellow pages in the telephone directories and the demographic information we have from postal code information—

Senator Kirby: From StatsCan.

Mr. Evans: Yes, from StatsCan. You can pick the neighborhoods, the houses, and the streets with people with the highest probability of wanting to buy certain kinds of life insurance. So if the bank gives the insurance company that information through its data processing subsidiary, which it is allowed to have, and it did not come from the records of the customers, did the bank violate the law? Who knows? I certainly think it is a question of how many angels can dance on the head of a pin? Sooner or later we will have to let competition out of the bottle a bit more. When we do that we will see which distribution system is the most efficient.

Senator Kirby: That was very helpful. Thank you.

The Chairman: We have a witness here with long experience in the financial business. Thank you.

Senator Sylvain: Mr. Evans, one of the sentences that you used a few minutes ago struck me. You said, "Well if we had that we could knock their socks off."

Mr. Evans: It is quite clear that the branch network of a deposit-taking institution today is a highly efficient distribution system, much more efficient than the agent network that the insurance companies have at their disposal. That is not to say that one is better than the other; it is just saying that one is more efficient at distributing.

Senator Sylvain: Exactly. That is why I want to get back to your comment about "knocking their socks off," which probably would be right. If you do that that would be based on that transfer of information to a large extent.

Mr. Evans: People come into a branch network for loans, GICs, and all kinds of things. When they are there they are available to be sold other kinds of financial products as well.

Senator Sylvain: One of the bases for these laws was to have a level playing field between the insurance companies, trust companies and the banks. What you are saying when you say that you can knock their socks off is that the ball game would be over for the insurance companies if it was permitted to go.

Mr. Evans: Unless they could find a way of getting the distribution system. And lo and behold they have bought 20 trust companies. Now what do trust companies have? Branch networks. Amazing, is it not?

Senator Sylvain: I just wanted to establish what I thought you said. When you said "knocking their socks off" that meant there would not be an equal playing field at that point. But it

[Traduction]

cursale ou le fait d'être propriétaire ou non d'une compagnie d'assurance, mais lorsque vous êtes rendu au point où vous tentez d'interdire le partage d'informations ou un autre type d'activité, c'est une autre histoire. On n'a qu'à penser aux pages jaunes du bottin de téléphone ou aux informations démographiques qu'on peut tirer du code postal.

Le sénateur Kirby: Et à Statistique Canada.

M. Evans: Oui, à Statistique Canada. Vous pouvez délimiter un quartier, les maisons et les rues où les gens sont le plus susceptibles de désirer certains produits d'assurance vie. Par conséquent, si une banque donne des renseignements à une compagnie d'assurance, par le truchement du réseau informatisé d'une filiale, renseignements qu'elle a le droit de posséder mais qui ne proviennent pas des dossiers des clients, est-ce que la banque viole la loi? Qui sait? C'est une question insoluble. Tôt ou tard, nous devons laisser davantage de place à la libre concurrence. Nous serons alors en mesure de déterminer le système de distribution qui est le plus efficace.

Le sénateur Kirby: Ce point de vue nous est très utile. Merci.

Le président: Nous disposons d'un témoin qui a une grande expérience des affaires financières. Merci.

Le sénateur Sylvain: Monsieur Evans, il y a quelques minutes, vous avez prononcé une phrase qui m'a frappé. Vous avez dit: «Grâce à une telle disposition, nous leur couperions l'herbe sous le pied.»

M. Evans: Il semble évident qu'à l'heure actuelle, le réseau de succursales d'une institution de dépôt constitue un système de distribution extrêmement efficace, beaucoup plus efficace que le réseau d'agents dont disposent les compagnies d'assurance. Cela ne veut pas dire qu'un système est meilleur que l'autre, mais simplement qu'un de ceux-ci est plus efficace sur le plan de la distribution.

Le sénateur Sylvain: Exactement. Voilà pourquoi je veux revenir à ces mots «couper l'herbe sous le pied», qui décrivent probablement la réalité. Dans ce cas, ce phénomène serait fondé pour une bonne part sur le transfert d'informations.

M. Evans: Les personnes font affaires avec le réseau des succursales pour obtenir des emprunts, des certificats de placement garanti et un grand nombre d'autres produits. Lorsqu'elles sont dans l'établissement, on peut leur offrir d'autres types de produits financiers.

Le sénateur Sylvain: Un des objectifs de ces lois était de niveler le terrain entre les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et les banques. Selon vous, le fait de permettre aux établissements financiers de vendre des produits d'assurance équivaldrait à la disparition des compagnies d'assurance.

M. Evans: À moins qu'elles ne trouvent le moyen d'établir un réseau de distribution. Voyez, elles ont fait l'acquisition de 20 sociétés de fiducie. Et de quoi ces sociétés disposent-elles? De réseaux de succursales; étonnant, n'est-ce pas?

Le sénateur Sylvain: Je ne voulais qu'établir ce que vous avez dit. Lorsque vous avez parlé de «couper l'herbe sous le pied», vous affirmiez qu'elles seraient désavantagées sur ce plan. Mais, cet avantage pourrait être aplani s'il y avait suffi-

[Text]

may even out eventually if there are enough take-overs one way or the other.

Mr. Evans: If I might speculate, senator, I would suggest that the life insurance industry has successfully put a road-block in front of the deposit-taking institutions retailing this particular kind of financial product. And it is with some wisdom that they have done this, because they would be at a competitive disadvantage given the distribution systems and just from that perspective only. But within seven to eight years the bricks-and-mortar distribution system that is now our advantage—the the banks, the trust companies, the Caisse Populaires and the credit unions—will not be an advantage; it will all be done electronically. At that point, perhaps the insurance companies will have an advantage because they don't have this huge investment in bricks and mortar. It is a question of: What will we do with these branches on every corner, on every street in every village and suburb in Canada when people are doing these kinds of things from home terminals, and so on.

Senator Sylvain: But at this point in the evolution or the creation of these regulations I think you started off by stating that you did not have any great problem with the regulations as they stand or as they are being proposed, and that a prohibition of the banks getting involved in certain lines of insurance does not seem to bother you particularly.

I have a second question. You brought up the question of personal sickness insurance a little while ago.

Mr. Evans: Sickness?

Senator Sylvain: Yes, sickness. Accident and sickness insurance has been on the market for some time. Would this sickness insurance that you are referring to pay the cost of medical attention, for example, the hospitals, the doctors, and so on, or is this an income supplement while you are ill?

Mr. Evans: My understanding is that it is more of a long-term, chronic care disability insurance or income supplement.

Senator Sylvain: Will it pay for the chronic care or the income that is lost?

Mr. Evans: No, the income supplement.

Senator Sylvain: That is what I wanted to know.

The Chairman: You call it long-term insurance.

Mr. Evans: Yes, the long-term care insurance.

The Chairman: We thank you very much, Mr. Evans.

Mr. Evans: Thank you, senator.

The Chairman: There will be many regulations to be studied. A national association like yours has a responsibility, even if it is not directly concerned, to feed us with its experience. I understand you will follow all the regulations that will be forthcoming, and the committee will appreciate your views on them because we are building, with these four bills, the future of our country. Within ten years this legislation will influence the country. It is important that we have the benefit of everyone's experience.

[Traduction]

samment de prises de participation entre les établissements financiers et les compagnies d'assurance.

M. Evans: Si je peux me le permettre, sénateur, je dirais que le secteur de l'assurance vie a réussi à dresser un obstacle à la vente au détail de produits d'assurance par les institutions de dépôt. Cette réalisation indique une certaine sagesse, puisqu'elles souffriraient d'un désavantage concurrentiel sur le plan des systèmes de distribution. Mais d'ici sept ou huit ans, les immobilisations qui constituent actuellement la force de notre système (celui des banques, des sociétés de fiducie, des caisses populaires et des coopératives de crédit) ne seront plus un avantage: toutes les opérations seront faites électroniquement. Alors, les compagnies d'assurance seront peut-être favorisées, puisqu'elles n'ont pas d'immobilisations d'une valeur aussi importante. La question est la suivante: que ferons-nous de toutes ces succursales, dans toutes les rues, dans tous les villages et toutes les banlieues du Canada lorsque les opérations touchant ce secteur seront effectuées par le truchement des terminaux domestiques, etc.

Le sénateur Sylvain: Mais, en ce qui concerne le degré d'évolution du régime législatif actuel, je crois que vous avez déclaré que les dispositions réglementaires existantes ou celles qui sont proposées ne soulevaient pas de grands problèmes, et que l'interdiction faite aux banques de vendre certains types de produits d'assurance ne vous dérangeait pas outre mesure.

Cependant, je voudrais aborder un deuxième point. Il y a un moment, vous avez soulevé la question de l'assurance-maladie personnelle.

M. Evans: L'assurance-maladie?

Le sénateur Sylvain: Oui, l'assurance-maladie. L'assurance multirisques et l'assurance-maladie sont sur le marché depuis un certain temps. Est-ce que le type d'assurance-maladie dont vous parlez vise les soins médicaux, par exemple, les hôpitaux, les médecins, etc., ou consiste-t-elle en un supplément de revenus pendant la durée de la maladie?

M. Evans: Selon moi, il s'agit plutôt d'une assurance-invalidité pour soins prolongés ou d'un supplément de revenus.

Le sénateur Sylvain: Est-ce qu'elle couvrira les soins prolongés ou la perte de revenus?

M. Evans: La perte de revenus.

Le sénateur Sylvain: Voilà ce que je voulais savoir.

Le président: Vous l'appellez l'assurance soins prolongés?

M. Evans: Oui, l'assurance soins prolongés.

Le président: Nous vous remercions beaucoup, M. Evans.

M. Evans: Je vous en prie, sénateur.

Le président: De nombreux règlements devront être étudiés. Une association nationale comme la vôtre a la responsabilité, même si elle n'est pas directement concernée, de nous faire part de ses expériences. Je crois savoir que vous vous conformerez à tous les règlements qui seront adoptés et que le comité aimerait connaître votre point de vue à leur sujet, parce que l'élaboration de ces quatre projets de loi influera sur l'avenir de notre pays, au cours des dix prochaines années. Il est important que nous puissions compter sur l'expérience de chacun.

[Text]

Mr. Evans: We look forward to sharing with you our views on these regulations as they come forward. I hope that we are both around when we have to do this again in five years, as the legislation requires.

The Chairman: Thank you.

Honourable senators, we are meeting tomorrow at 11:00 a.m. in the East Block to hear two witnesses, and again at 4:00 p.m., with the permission of the Senate, which we have obtained, to hear two more witnesses.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Evans: Nous espérons partager avec vous nos points de vue sur ces règlements au fur et à mesure de leur élaboration. J'espère que nous serons tous deux présents lorsque nous procéderons à un nouvel examen dans cinq ans, comme le veut la loi.

Le président: Merci.

Honorables sénateurs, je vous signale que les réunions de demain auront lieu à 11 h, à l'édifice de l'Est pour l'audition de deux témoins, et à 16 h, avec la permission que nous avons obtenue du Sénat, pour l'audition de deux autres témoins.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Life and Health Insurance Association:

Mr. Mark Daniels, President;
Mr. John Green, President and Chief Executive Officer,
Great West Life;
Mr. Jean Pierre Bernier, Vice-President and General Coun-
sel.

From the Trust Companies Association of Canada:

Mr. John L. Evans, President;
Ms. Margaret Eckenfelder, Senior Policy Analyst.

De l'Association des compagnies d'assurance de personnes:

MM. Mark Daniels, président;
John Green, président et directeur exécutif de la *Great West*
Life;
Jean Pierre Bernier, vice-président et conseiller général.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:

M. John L. Evans, président;
M^{me} Margaret Eckenfelder, analyste des politiques sénior.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Tuesday, March 24, 1992

Le mardi 24 mars 1992

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Third proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

Special study on the draft regulations ensuing from the
new legislation on Canadian financial institutions

Étude spéciale sur les propositions de règlements décou-
lant de la nouvelle législation sur les institutions finan-
cières canadiennes

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	*Murray
DeBané	(or Lynch-Staunton)
*Frith	Oliver
(or Molgat)	Perrault
Haidasz	Rossister
Kelleher	Simard
Kirby	Slyvain
	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Rossister substituted for that of the Honourable Senator Kelly. (March 24, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	*Murray
DeBané	(ou Lynch-Staunton)
*Frith	Oliver
(ou Molgat)	Perrault
Haidasz	Rossister
Kelleher	Simard
Kirby	Slyvain
	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Rossister substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly. (le 24 mars 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, December 17, 1991:

“The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc;

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to conduct a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions; and

That the Committee present its report no later than June 30, 1992.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 17 décembre 1991:

«L’honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l’honorable sénateur Bolduc,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à entreprendre une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 juin 1992.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 MARS 1992

(14)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 07, à la pièce 257, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs E.W. Barootes, Stanley Haidasz, Michael Kirby, Raymond Perrault, Jean-Marie Poitras, Jean-Maurice Simard, John Sylvain et Norbert Thériault. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable Nathan Nurgitz.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Jerry Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche; M. David L. McAusland, avocat, expert consultant.

Témoins:

Le Bureau d'assurance du Canada:

M. Paul Brochu, président et directeur exécutif de L'Union canadienne, Compagnie d'assurances;

M. John Coker, ancien président de *Munich Reinsurance Group* et président et directeur exécutif de *Mutor Investments Ltd.*;

M. Alex Kennedy, vice-président et conseiller général.

L'Association des assureurs-vie du Canada:

M. John Wahl, président sortant;

M. Floyd Murphy, président et directeur exécutif;

M. Don Glover, vice-président exécutif.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 17 décembre 1991, relativement à la conduite d'une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

M. Alex Kennedy fait une déclaration et lui et ses collègues répondent aux questions.

MM. Floyd Murphy, John Wahl et Don Glover font une déclaration et répondent aux questions.

A 12 h 49, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à 16 heures ce même jour.

A 16 h 03, le Comité reprend sa séance.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs E.W. Barootes, Stanley Haidasz, Michael Kirby, Raymond Perrault, Jean-Marie Poitras, Eileen Rossiter, Jean-Maurice Simard, John Sylvain et Norbert Thériault. (9)

Témoins:

L'Association des banquiers canadiens:

M^{me} Helen K. Sinclair, présidente;

M. Cliff J. Shirley, président du comité des politiques du secteur financier;

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 24, 1992

(14)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:07 a.m. in room 257 of the East Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators E.W. Barootes, Stanley Haidasz, Michael Kirby, Raymond Perrault, Jean-Marie Poitras, Jean-Maurice Simard, John Sylvain and Norbert Thériault. (8)

Other Senator present: The Honourable Nathan Nurgitz.

Also present: Senate reporters.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Jerry Goldstein, Chief, Economics Division, and Mrs. Nathalie Pothier, Research Officer; Mr. David L. McAusland, lawyer and expert consultant.

Witnesses:

Insurance Bureau of Canada:

Mr. Paul Brochu, President and Chief Executive Officer, L'Union canadienne, Compagnie d'assurances;

Mr. John Coker, former President of *Munich Reinsurance Group* and President and Chief Executive Officer of *Mutor Investments Ltd.*;

Mr. Alex Kennedy, Vice-President and General Counsel.

The Life Underwriters Association of Canada:

Mr. John Wahl, Immediate Past Chairman;

Mr. Floyd Murphy, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. Don Glover, Chief Executive Officer.

The Committee resumed its consideration of its order of reference of December 17, 1991 concerning a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

Mr. Alex Kennedy made and statement and, along with his associates, answered questions.

Messrs. Floyd Murphy, John Wahl and Don Glover made statements and answered questions.

At 12:49 p.m., the Committee recessed until 4 p.m.

The Committee resumed sitting at 4:03 p.m.

Members of the Committee present: The Honourable Senators E. W. Barootes, Stanley Haidasz, Michael Kirby, Raymond Perrault, Jean-Marie Poitras, Eileen Rossiter, Jean-Maurice Simard, John Sylvain and Norbert Thériault. (9)

Witnesses:

The Canadian Bankers Association:

Mrs. Helen K. Sinclair, President;

Mr. Cliff J. Shirley, Chairman of the Financial Sector Policy Committee;

M. Shawn S. Cooper, vice-président, institutions financières;

M. Blair W. Keefe, conseiller juridique.

L'Association des courtiers d'assurance du Canada:

M. John J. Morin, président;

M. Michael Saunders, président du comité des institutions financières;

M. André Bois, avocat.

M^{me} Helen Sinclair fait une déclaration et elle et ses collègues répondent aux questions.

MM. John J. Morin et Michael Saunders font une déclaration et eux et leur collègue répondent aux questions.

À 18 heures, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

Mr. Shawn S. Cooper, Vice-President, Financial Institutions;

Mr. Blair W. Keefe, Legal Advisor.

Insurance Brokers Association of Canada:

Mr. John J. Morin, President;

Mr. Michael Saunders, Chairman of the Financial Institutions Committee;

Mr. André Bois, lawyer.

Mrs. Helen Sinclair made a statement and, along with her associates, answered questions.

Messrs. John J. Morin and Michael Saunders made statements and, along with their associates, answered questions.

At 6 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 24, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its study on special draft legislation ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Good morning everyone. Thank you for your presence. We have the pleasure of having with us this morning the Insurance Bureau of Canada represented by Mr. Alex Kennedy, who is Vice President and General Counsel. I understand, Mr. Kennedy, that you will introduce your colleagues, who I know and am pleased to meet again. If you have a brief or a comment, it is understood that you will explore all the factors pertaining to the four bills concerned. Honourable senators will then ask questions. Please proceed, Mr. Kennedy.

Mr. Alex Kennedy, Vice President and General Counsel, Insurance Bureau of Canada: Honourable senators, with me this morning representing IBC, on my right is Paul Brochu, who is President and Chief Executive Officer of L'Union Canadienne, Compagnie D'Assurances, and on my left is John Coker, who is the retired Chief Executive Officer of the Munich Reinsurance Group and currently the Chairman and President of Mutor Investments Ltd. We would like to highlight some of the comments in our brief.

The Insurance Bureau of Canada is the national trade association representing more than 85 per cent of private sector automobile and property and casualty insurance companies transacting business in Canada. More than 100 company groups, comprising approximately 180 member companies and writing premiums in 1991 of approximately \$12 billion, are represented in IBC.

We welcome the recent enactment of the *Insurance Companies Act* along with comparable legislation for the other financial institutions.

Property and casualty insurance is an often complex business in which individual coverage must be carefully tailored to meet individual needs. This is particularly so on the casualty side. As a result, the retailing of insurance products has evolved over time as a distinct and specialized activity which is conducted essentially by professionals and is licensed by federal and provincial governments with very limited exemptions on entitlements for banks. It is not by accident but rather the result of conscious public policy that legislative barriers at the provincial and federal levels have been imposed on entry into this field. IBC fully supports the government's stated decision not to allow the retailing of insurance by other financial institutions.

However, the modernization encompassed in the legislation may have gone beyond what IBC understood to be the stated policy intention of the government; that is, restricting banks

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 24 mars 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h pour continuer l'étude spéciale des propositions de règlement découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Bonjour à tous. Je vous remercie de votre présence. Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin le Bureau d'assurance du Canada représenté par M. Alex Kennedy, vice-président et conseiller général du BAC. Si je comprends bien, M. Kennedy, vous allez nous présenter vos collègues que je connais et qu'il me fait plaisir de saluer à nouveau. Si vous avez un mémoire ou un commentaire, il est convenu que vous allez explorer tous les facteurs relatifs aux quatre projets de loi pertinents. Les honorables sénateurs pourront alors poser des questions. Si vous voulez bien commencer, M. Kennedy.

M. Alex Kennedy, vice-président et conseiller général, Bureau d'assurance du Canada: Honorables sénateurs, j'ai avec moi ce matin afin de représenter le BAC, à ma droite, Paul Brochu, président et directeur exécutif de l'Union Canadienne, Compagnie D'Assurances et, à ma gauche, John Coker, ancien président de Munich Reinsurance Group et président et directeur exécutif de Mutor Investments Ltd. Nous aimerions apporter des précisions sur certains commentaires qui apparaissent dans notre mémoire.

Le Bureau d'assurance du Canada est l'association professionnelle qui représente plus de 85 p. 100 des sociétés d'assurances Incendie, Accidents, Risques divers (I.A.R.D.) du secteur privé actives au Canada. Plus de 100 groupes de sociétés qui englobent environ 180 sociétés membres et qui, en 1991, ont encaissé quelque 12 milliards de dollars de primes, sont représentés au BAC.

Le BAC se réjouit de l'adoption récente de la *Loi sur les sociétés d'assurances* et des lois semblables relatives aux autres institutions financières.

Les assurances I.A.R.D. sont un domaine souvent complexe dans lequel la garantie particulière doit être adaptée aux besoins individuels. Ceci s'applique particulièrement au secteur des risques. Par conséquent, la souscription des produits d'assurances est devenue, avec le temps, une activité distincte et spécialisée exercée essentiellement par des professionnels et sanctionnée par un permis accordé par les gouvernements fédéral et provinciaux, avec exemptions ou droits très restreints en faveur des banques. Ce n'est pas par accident mais plutôt comme résultat d'une politique officielle consciente que des barrières législatives, tant au niveau fédéral que provincial, ont été posées pour restreindre l'accès à ce domaine. En conséquence, le BAC appuie pleinement la décision gouvernementale de ne pas permettre la vente au détail de l'assurance par d'autres institutions financières.

Toutefois, la modernisation visée dans les mesures législatives peut avoir dépassé ce que le BAC croyait être la politique déclarée de l'État: restreindre la possibilité pour les banques

[Text]

from offering most insurance services on behalf of insurance companies. With the insurance business regulation, banks appear to be able to do indirectly what they cannot do directly; that is, retail insurance. It appears that the participation proposed for the banks is much wider than had up to now been contemplated by the industry and provokes genuine concern on the part of the industry.

Any reference we make to banks in this context is designed to include the other deposit-taking institutions. The following is a list of some of our concerns.

On the passage of information, section 5(1) of the regulation, lists only those items of information that a bank may not pass on to an insurer, broker or agent. The problem with this approach is that all other information, which is not specifically listed, is available. Obviously, these listed items will be the subject of intense scrutiny.

It is not difficult to envisage the myriad items of information that will escape the net and invite exploitation. For example, information such as the former occupation of a customer, details about family, rental or leasing of a vehicle or real property by the customer, as distinct from ownership, credit information, and residential postal codes will be readily accessible and may indirectly reveal the financial status of a customer.

Those are only a few items. They are not meant to be comprehensive. There are many other factors that may be accessible, such as customer assets other than a car or a house, educational background, or the number of employees in the case of a corporate customer. There is a considerable amount of valuable information that would be available and that would allow target marketing, which we believe is contrary to the government's policy.

We suggest that the prudent approach, which better reflects the spirit of the legislation and privacy concerns, is to ban the passage of any information other than what is required for the bank's administration of the authorized classes of insurance. This approach is in the public interest, in that it validly protects against the flow of information which may well be confidential and should not be passed along. It also reflects the approach in the act where there is a general ban and a provision for exceptions.

In the context of the bank's power to own insurance subsidiaries, the need for a ban on the flow of information becomes even more apparent. The real needs of the customer are not likely to be fully satisfied unless three criteria are met; the customer must have access to knowledgeable, professional insurance intermediaries (brokers), the customer must have freedom of choice as to the best coverage and freedom of choice as to the insurer best qualified to provide that coverage. Restricting the customer's choice to the bank's own subsidiary, which unfortunately could be the outcome, would prejudice the best interests of the customer. Failure to meet the criteria men-

[Traduction]

d'offrir la plupart des services d'assurances au nom des sociétés d'assurances. Avec la réglementation relative aux assurances, il semblerait que les banques puissent accomplir indirectement ce qu'elles ne peuvent pas faire directement, c'est-à-dire vendre l'assurance au détail. Il semble que la participation proposée pour les banques soit beaucoup plus large que ce qui avait été envisagé jusqu'ici par l'industrie des assurances et provoque généralement des inquiétudes réelles dans cette industrie.

Il faut noter ici que tout renvoi aux banques inclut toutes les institutions de dépôt. Voici donc une liste de certaines de nos préoccupations.

Sur l'acheminement des renseignements, le paragraphe 5(1) dresse la liste des seules pièces d'information que la banque ne peut pas acheminer vers l'assureur, le courtier ou l'agent. On peut donc en conclure que tous les autres renseignements qui ne font pas l'objet d'une énumération précise peuvent être communiqués et c'est là le problème. Il est évident que les articles énumérés seront passés à la loupe.

On peut facilement imaginer la myriade d'informations qui échappera au filet et laissera la porte ouverte à l'«exploitation». Par exemple, des renseignements tels que les anciennes activités professionnelles du client, les détails sur la famille, la location à court et à long terme (crédit-bail) d'un véhicule ou d'un immeuble par le client et les renseignements sur le crédit seront aisément accessibles. Le code postal domiciliaire peut aussi révéler indirectement des renseignements financiers sur le client.

Ce ne sont là que quelques éléments. La liste est loin d'être complète. Il y a bien d'autres facteurs qui peuvent être accessibles, notamment les biens d'un client autres qu'une automobile ou une maison, ses antécédents scolaires ou le nombre d'employés, dans le cas d'une entreprise. Une quantité considérable de renseignements précieux seraient disponibles et permettraient la définition des marchés-cibles ce qui, croyons-nous est contraire à la politique du gouvernement.

Selon nous, la façon prudente d'agir, plus conforme par ailleurs à l'esprit de la loi et aussi aux préoccupations relatives au respect de la vie privée est de bannir l'acheminement de tous les renseignements autres que ceux qui sont nécessaires à la gestion par la banque des catégories autorisées d'assurances. Cette approche est dans l'intérêt public en ce qu'elle protège efficacement contre la circulation des renseignements qui peuvent fort bien être confidentiels et qui, comme tels, ne doivent pas circuler. Cela traduit également l'approche de la loi selon laquelle il y a un bannissement général assorti de dispositions permettant des exceptions.

Dans le contexte du pouvoir concédé aux banques de posséder des filiales d'assurances, le besoin d'interdire la circulation libre des renseignements devient même plus évident. Les besoins réels du client ne pourront probablement pas être satisfaits à moins que les trois critères qui suivent ne soient respectés: le client doit avoir accès à des intermédiaires d'assurances (courtiers) renseignés et membres de la profession, le client doit avoir la liberté de choix quant à la meilleure garantie et la liberté de choix pour s'adresser à l'assureur le plus capable de fournir cette garantie. Le fait de restreindre le choix du client à la propre filiale de la banque, ce qui pourrait malheureuse-

[Text]

tioned will result in a lessening of competition to the detriment of the customer.

We suggest that a bank be specifically prohibited from passing on information about its customers and their employees except to the extent that it is needed to underwrite the authorized types of insurance and to administer the policies. We feel that only very limited information is needed for this purpose. If there is any thought of giving more extensive information, then we believe it is imperative that the consent of the customer be separately obtained; not incorporated in a complex document such as an application for a credit card.

A bank may very easily be privy to information that the ordinary person would regard as very personal and not anticipate that it will be passed around. We do not see how the problem of incorrect information or mistaken identity can be dealt with satisfactorily.

On the matter of direct telecommunications service, we are very concerned that the proposed amendment regarding the availability of a telecommunications service in a branch, as outlined in the attachment to Mr. Le Pan's letter to Mr. Goldstein, may be open to abuse. The proposed amendment does not appear to be any more restrictive than the former one, and we question on what criteria primary use, as compared to general use, will be evaluated. As such, we are suggesting a total ban; that a bank not be allowed to provide, in any insurance context, a telecommunications service in a branch for the use of its customers to any insurance company, agent or broker.

We wish to point out that Ontario regulation 528 operates so as to preclude an insurance agent from securing insurance business where the agent is an officer or employee of a bank or occupies office space within a bank. The provision contemplates such a person as being in a position to offer inducement or use coercion or undue influence to control, direct or secure insurance business.

So far as the authorized types of insurance are concerned, we see no reason why personal accident, as distinct from personal sickness insurance, should be sold on an individual basis. It should not be allowed to be sold by banks other than as an integral part of travel insurance.

With respect to controlled activities, we are in agreement with the need to replace section 8(3) as outlined in the attachment to Mr. Le Pan's letter to Mr. Goldstein. The provision of advice on insurance contracts should be a function solely of the professional agent or broker. The suggestion of providing information about the attributes of insurance products and that of providing general advice about the attributes of insurance, are problematic, the latter less so than the former. We feel strongly that a bank should not be giving advice about

[Traduction]

ment être le résultat final de la proposition, portera préjudice aux meilleurs intérêts du client. Le défaut de satisfaire aux critères mentionnés entraînera une diminution de la concurrence au détriment du client.

Il devrait être expressément interdit aux banques d'acheminer des renseignements sur leurs clients et leurs employés sauf dans la mesure où ceux-ci sont nécessaires pour souscrire les types d'assurances autorisés et pour administrer les polices. Nous croyons qu'à cette fin, seuls des renseignements très limités sont nécessaires. S'il existe quelque doute à savoir s'il est nécessaire de donner des renseignements plus complets, nous croyons alors qu'il est impérieux d'obtenir un consentement distinct du client qui n'est pas inclus dans un document complexe comme une demande de carte de crédit.

Une banque peut fort bien être au courant de renseignements que le Canadien ordinaire considère comme confidentiels, ne veut pas voir divulguer et ne s'attend pas à ce que cela se produise. Nous ne voyons pas comment le problème de renseignements erronés ou de fausse identité puisse être réglé de façon satisfaisante.

Sur la question du service de télécommunications directes, nous nous préoccupons au plus haut degré de la modification proposée et résumée dans l'annexe à la lettre de M. Le Pan à l'intention de M. Goldstein au sujet de l'accessibilité à un service de télécommunications dans une succursale car cela peut ouvrir la porte aux abus. La modification ainsi avancée ne paraît pas plus restrictive que l'ancienne disposition; et nous nous interrogeons sur le genre de critères qui serviront à l'évaluation de l'«usage primaire» par rapport à l'«usage général». En raison de cet état de choses, nous suggérons une interdiction absolue, c'est-à-dire qu'il soit interdit aux banques de fournir un service de télécommunications dans une succursale accessible à ses clients pour communiquer avec une société d'assurances, un agent ou un courtier.

Nous voulons faire remarquer que le règlement n° 528 de l'Ontario agit de façon à empêcher l'agent d'assurances d'obtenir des affaires d'assurances lorsque l'agent est un cadre ou un employé d'une banque et occupe un espace dans les bureaux d'une banque. La disposition voit cette personne comme étant dans une position de recourir à l'incitation ou d'exercer de la coercition ou une influence indue pour contrôler, guider ou obtenir des affaires d'assurances.

En ce qui a trait aux genres d'assurances autorisés, nous ne voyons pas pourquoi l'assurance accidents individuelle, par opposition à l'assurance maladie individuelle, ne devrait pas être vendue sur une base individuelle. L'assurance accidents individuelle ne devrait pas pouvoir être vendue par les banques autrement que comme partie intégrante de l'assurance voyage.

Pour ce qui a trait aux activités soumises au contrôle, nous sommes d'accord quant au besoin de remplacer le paragraphe 8(3) dont donne un aperçu l'annexe de la lettre de M. Le Pan à M. Goldstein. La dispensation de conseils au sujet des contrats d'assurances devrait être une fonction strictement réservée à l'agent ou au courtier professionnel. Les deux suggestions, soit fournir des renseignements sur les attributs des produits d'assurances et fournir des conseils généraux sur les attributs des produits d'assurances laissent perplexe, mais la

[Text]

insurance products. The provision of information about the attributes of insurance products is surely the inherent function only of a professional agent or broker, not a bank employee. We recommend that section 8(4)(a) be amended to clearly state the government's policy that promoting the business of insurance within a branch be restricted to authorized types of insurance. We do not see that principle stated there currently. While there is a reference in section 8(6) to branches, which may be read with 8(4), we recommend that the reference be inserted directly in section 8(4).

Section 8(4)(b) would permit banks to promote all other lines of insurance, so long as the customer is untargeted. Again, we believe this is contrary to the government's policy and that it should not be made available.

So far as soliciting insurance, we believe this is exclusively a function of a professional agent or broker. In fact, it is one of the primary tests as to whether a person acts in that capacity.

We have sent out in our brief the definition of "agent" that appears in the *Ontario Insurance Act*, which is quite standard across the country. We have also included a definition of "broker" from the *Ontario Registered Insurance Brokers Act*, and that definition is fairly standard. Both of them emphasize that soliciting is a function of the agent or broker. We are recommending that section 8(5) be entirely deleted.

On the matter of automated banking machines, we recommend that they be deemed to be bank branches for the purposes of the regulations, whether they are inside or outside a branch. Otherwise, automated banking machines could increasingly be used to solicit, promote or retail insurance by the banks. Given the fear of undue influence in this context, the need for regulating all automated bank machines as branches is clear.

On the separation of premises, we are concerned that space within the bank, set aside for insurance purposes, will be seen as part of the bank. Even if the space is located on a separate floor in the same building as the bank or has a separate external entrance, we believe it will still be perceived as part of the bank; but, if it were on a separate floor or did have a separate entrance, we feel that this would go some way towards addressing the problem. The current proposal, however, leaves ample opportunity for the exercise of undue influence.

On the definitions, we fully agree with the need to restrict this to the sale of products by the banks to the traditional lines of insurance and only through group policies.

[Traduction]

seconde moins que la première. Nous croyons fermement que les banques ne devraient pas dispenser de conseils au sujet des produits d'assurances. La communication de renseignements de ce genre est, à n'en pas douter, la fonction propre des agents ou courtiers professionnels d'assurances et non et non celle du personnel des banques. Nous recommandons que l'alinéa 8(4)a soit modifié pour préciser clairement que selon la politique du gouvernement, la promotion des affaires d'assurances à l'intérieur d'une succursale doit se limiter aux genres d'assurances autorisés. Nous ne voyons pas que ce principe y soit affirmé à l'heure actuelle. Bien qu'il soit question des succursales au paragraphe 8(6), qui peut être lu conjointement avec le paragraphe 8(4), nous recommandons que cette précision soit insérée directement au paragraphe 8(4).

L'alinéa 8(4)b permettrait aux banques de faire la promotion de toutes les autres branches d'assurances pourvu que les clients ne soient pas ciblés. Ici encore, nous croyons que cela va à l'encontre de la politique gouvernementale et que ce pouvoir ne devrait pas être accordé.

En ce qui concerne la sollicitation en matière d'assurances, nous considérons qu'il s'agit là de la fonction exclusive des agents ou courtiers d'assurances professionnels et c'est en fait un des critères principaux pour déterminer si une personne agit en cette qualité.

Dans notre mémoire, nous utilisons le mot «agent» dans le sens où il est utilisé dans la *Loi sur les assurances en Ontario*, cette définition étant assez uniforme dans tout le pays. Par ailleurs, nous donnons au mot «courtier» le sens qu'on en donne dans la *Loi sur les courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario* et cette définition est à peu près la même à travers le Canada. Dans un cas comme dans l'autre, on fait ressortir que la sollicitation est en grande partie une fonction assurée par un agent ou un courtier. Nous sommes d'avis qu'il faut supprimer l'article 85(5) au complet.

En ce qui concerne les guichets automatiques, nous croyons qu'il faut les considérer comme des succursales bancaires aux fins de la réglementation, qu'ils soient installés à l'intérieur ou à l'extérieur d'une succursale. S'il devait en être autrement, les banques pourraient se servir de plus en plus des guichets automatiques pour faire de la sollicitation, la promotion ou la vente au détail d'assurance. Étant donné la crainte d'une influence indue dans ce contexte, il est clair qu'il faut réglementer tous les guichets automatiques comme s'il s'agissait de succursales.

En ce qui concerne la séparation des lieux, nous craignons que l'espace réservé aux opérations d'assurance dans la banque puisse être perçu comme faisant partie de la banque. Même si cet espace se trouve à un autre étage dans le même immeuble que la banque ou qu'il ait sa propre entrée extérieure, le public le percevrait encore comme faisant partie de la banque, mais ce serait quand même un pas dans la bonne direction. Cependant, la proposition actuelle donne amplement lieu à l'exercice d'une influence indue.

Pour ce qui est des définitions, nous sommes entièrement d'accord sur la nécessité de restreindre la vente des produits par les banques aux catégories que la tradition les autorise à traiter et seulement par le biais de polices de groupe.

[Text]

Mr. Chairman, we think that the practical effect of the regulation is to allow the banks to do indirectly what they are not allowed to do directly. We would hope that the Senate would be prepared to recommend some changes.

We thank you for the opportunity to appear before you, and with my two colleagues, we will try and answer your questions. If there is an opportunity later to comment on other regulations and on this particular regulation, we would be glad to do so.

The Chairman: Thank you for your presentation, Mr. Kennedy.

We had hearings yesterday as well, and I mentioned that the minister intended to proclaim these bills not later than June 1, 1992. To do so, we must report to the Minister of Finance some time before the end of April. We have a list of regulations that must be enforced at the same time that the bills are proclaimed. Therefore, we intend to make an interim report for the first group of regulations and, if necessary, we will continue to work on other regulations to be proclaimed later on, such as demutualization. There are many others.

On Friday last, the Office of the Superintendent of Financial Institutions sent a list of 14 draft regulations. I understand you have a copy. If you do not appear before the committee later on, we would appreciate receiving your comments on each of these draft regulations, because there are two parts to these hearings. The first is that each group must explain what they understand or want and what they suggest for the benefit of the country. Secondly, you have a wealth of experience in the financial field. You can make a positive contribution to the public on how the economy of this country should be handled in the next 10 years. We thank you in advance for your help respecting this matter.

Senator Kirby: I wonder if I might go back to fundamental principles.

On page one of your brief, you state what you understand to be the government's policy intention. I quote from your brief:

... restricting banks from offering most insurance services on behalf of insurance companies.

You then go on to talk specifically about the information. Perhaps you could help me, because I do not quite understand how the provision of information from a bank to an insurance company is inconsistent with your statement that banks should not be allowed to offer insurance services on behalf of insurance companies.

To use an illustration that came up yesterday, if a bank simply sends to its insurance subsidiary a list of potential clients, that list does not violate the intention of the policy, which is that by sending a list of names from the bank to the insurance company, the bank is not offering insurance services. It is merely helping in the target market. So sending a list of names

[Traduction]

Monsieur le président, nous croyons que la conséquence pratique de la réglementation est de permettre aux banques d'accomplir indirectement ce qu'elles ne peuvent pas faire directement. Mais souhaitons que le Sénat soit prêt à recommander des changements.

Nous vous remercions de nous donner l'occasion de témoigner devant vous et nous allons tenter, moi-même et mes deux collègues, de répondre à vos questions. Si nous avons plus tard l'occasion de commenter cette partie de la réglementation et d'autres parties de celle-ci, nous serons heureux de le faire.

Le président: Nous vous remercions de votre exposé, M. Kennedy.

Nous avons également tenu des audiences hier et j'ai alors indiqué que le ministre avait l'intention d'obtenir la promulgation de ces projets de loi au plus tard le 1^{er} juin 1992. Pour ce faire, nous devons faire rapport au ministre des Finances un peu avant la fin d'avril. Nous avons une liste de règlements qui devront être adoptés en même temps que les projets de loi. Nous avons donc l'intention de préparer un rapport provisoire pour le premier groupe de règlements, puis, si cela est nécessaire, de poursuivre les travaux, comme l'abolition du principe de mutualité, en ce qui concerne les autres règlements qui devront être promulgués. Il y en a beaucoup d'autres.

Vendredi dernier, le Bureau du surintendant des institutions financières a envoyé une liste de 14 projets de réglementation dont on vous a remis une copie. Si vous ne témoignez pas devant le comité plus tard, nous vous saurions gré de nous transmettre vos observations sur chacun de ces projets. En effet, ces audiences sont en deux parties. Au cours de la première, chaque groupe doit expliquer de quelle manière il perçoit les choses, ce qu'il désire et ce qu'il propose dans l'intérêt national. Deuxièmement, vous possédez beaucoup d'expérience dans le domaine des finances. Vous pouvez contribuer positivement au bien public en nous indiquant l'orientation qu'il faudrait donner à l'économie du pays au cours des dix prochaines années. Nous vous remercions d'avance de votre collaboration.

Le sénateur Kirby: Je me demande si je ne pourrais pas revenir sur les principes fondamentaux.

À la page un de votre mémoire, vous faites allusion à ce que vous croyez être la politique déclarée de l'État:

restreindre la possibilité pour les banques d'offrir la plupart des services d'assurance au nom des sociétés d'assurances.

Vous poursuiviez votre exposé en abordant expressément la question des renseignements. Vous pourriez peut-être me fournir des précisions, parce que je ne comprends pas comment la fourniture, par une banque, de renseignements à une compagnie d'assurance est en opposition avec votre énoncé suivant lequel on ne devrait pas autoriser les banques à offrir des services d'assurance pour le compte de compagnies d'assurance.

Pour reprendre une image qui s'est présentée hier, si une banque ne fait que transmettre à sa filiale d'assurances une liste de clients éventuels, cela ne contrevient pas à l'esprit de la politique, c'est-à-dire que ce n'est pas parce qu'elle envoie à sa compagnie d'assurance une liste de noms que la banque offre des services d'assurance. Ce n'est qu'une intervention parmi

[Text]

is clearly consistent with the government policy as you have stated it. Yet, on page 2, you argue that it is inconsistent with the government policy. I have difficulty with the leap of logic.

Mr. Kennedy: I think the concern we have is not so much on just sending a list of names. It is the wide breadth of information that can be passed on. That is the concern.

Senator Kirby: Let me pursue that. Suppose that the bank provides an extensive amount of information, but it does nothing but provide information. No employee of the bank says anything about insurance to the bank customer. He or she merely gives a whole pile of information about the bank customer to the insurance company. It can do that and, using your words, the bank is not offering an insurance service on the behalf of the insurance company. It is providing information to its insurance subsidiary.

Let us suppose the intention is what you state it is, I do not understand why the passage of information violates that intention. I understand why you do not want it. I do not understand why it is inconsistent with the intention.

Mr. Kennedy: The intention of the government, as I understood it, is to restrict the retailing of insurance by the banks to the lines that they had traditionally offered on a group basis.

Senator Kirby: Can you define "retailing" for me? I am not being nit-picky, but this is the crucial issue as to whether you have a ban or a list. If the intention is that the banks should not retail insurance, can you tell me precisely what "retailing" means? Does providing a list to somebody else constitute retailing?

Mr. Kennedy: I would suggest that it opens doors very wide to the retailing of insurance by giving what could be a targeted list.

Senator Kirby: How does it do that if the bank is never discussing insurance with the customer, never providing the customer information about insurance? It is merely providing information to its subsidiary.

Mr. Paul Brochu, President and Chief Executive Officer of L'Union Canadienne, Compagnie D'Assurances: I am trying to understand what you have said, because you have made some subtle nuances.

Senator Kirby: I will explain this to you, just so you do not think that I am being deliberately difficult, although I would not say that I have never done that in the past.

Senator Barootes: Do not leave yourself open to a comment like that.

Senator Kirby: The issue is important. If the issue is that the banks should not retail insurance—I use the term "banks" to mean deposit-taking institutions—if the issue is that the banks

[Traduction]

d'autres sur le marché cible. Envoyer une liste de noms est une action tout à fait conforme à la politique de l'État comme vous l'avez indiqué. Or, à la page 2, vous soutenez que cela va à l'encontre de la politique de l'État. Je ne vois pas le lien logique.

M. Kennedy: Ce qui nous préoccupe, ce n'est pas simplement l'envoi de listes de noms. C'est l'étendue des renseignements qui peuvent être communiqués. C'est ça qui nous préoccupe.

Le sénateur Kirby: Je vais poursuivre mon idée. Supposons que la banque fournit une multitude de données, mais seulement des données. Aucun employé de la banque ne parle d'assurance aux clients. L'employé ne fait que donner un tas de données sur les clients à la compagnie d'assurance de la banque. Il est autorisé à le faire et, pour reprendre vos propres mots, la banque n'est pas alors en train d'offrir un service d'assurance au nom de la compagnie d'assurance. Elle fournit de l'information à sa filiale d'assurances.

Supposons que l'intention de l'État est celle que vous lui attribuez. Je ne comprends pas pourquoi l'acheminement des renseignements viole cette intention. Je comprends pourquoi vous n'en voulez pas, mais je ne comprends pas pourquoi l'acheminement des renseignements ne cadre pas avec l'intention.

M. Kennedy: Si je comprends bien, le gouvernement a l'intention de restreindre la vente au détail de l'assurance par les banques aux services qu'elles ont toujours offerts en fonction du groupe.

Le sénateur Kirby: Pouvez-vous me définir ce qu'est la «vente au détail»? Je ne veux pas me montrer tatillon, mais c'est précisément ce qui va déterminer si l'on va avoir une interdiction ou une liste. Si le gouvernement a l'intention d'empêcher les banques de vendre de l'assurance au détail, pouvez-vous me dire précisément ce que signifie la «vente au détail»? Le fait de fournir une liste à quelqu'un d'autre constitue-t-il de la vente au détail?

M. Kennedy: Je dirais que cela ouvre largement la voie à la vente au détail de l'assurance en donnant ce qui pourrait être une liste ciblée.

Le sénateur Kirby: Comment cela se pourrait-il si la banque ne discute jamais d'assurance avec le client et ne lui fournit jamais de renseignements sur l'assurance? La banque fournit simplement des renseignements à sa filiale.

M. Paul Brochu, président et directeur exécutif de L'Union Canadienne, Compagnie D'Assurances: J'essaie de comprendre ce que vous avez dit parce que vous venez d'établir quelques nuances subtiles.

Le sénateur Kirby: Je vais vous l'expliquer, afin que vous ne croyiez pas que je complique délibérément les choses, même si je ne dirais pas que je ne l'ai jamais fait par le passé.

Le sénateur Barootes: Ne vous laissez pas aller à un commentaire de ce genre.

Le sénateur Kirby: La question est importante. Si la question en jeu est que les banques ne devraient pas vendre d'assurance au détail—j'utilise le mot «banques» pour désigner les

[Text]

should not offer insurance services because they should be offered by the agents of an insurance company, that is one thing. Providing information does not violate that. If the issue is that the banks should not shift the competitive balance among insurance companies by giving bank subsidiaries an advantage because they have more information, that is a different thing. As I read your statement of the intention, you believe that the intention of the act is to ensure that the banks do not start doing things that insurance agents ought to do. Providing information to an insurance subsidiary does not violate that intention. It is quite consistent with that intention.

Mr. Brochu: I think if they provide that type of information, they have a purpose in doing so. As I read the policy intention, it is to prevent the banks from getting into individual insurance. On a group basis, the banks already have the information they need to proceed with the particular type of product they are allowed to offer. If they pass on an individual list of information indirectly, not on a group basis, they are leading the way for that insurance company to take information from a targeted standpoint, because the list must be homogenous.

Senator Kirby: I agree with that, but then the insurance is being provided by the information company, not by the bank. That is the only point I am making.

Mr. Brochu: You mean the information is provided by the insurance company?

Senator Kirby: No. The information is provided by the bank to the insurance company, and then the insurance is sold by the insurance company. That process is consistent with what you have described as the intent of the legislation. Yet, I know it bothers you, and I do not understand why it bothers you.

Mr. Brochu: It bothers us from a consumer's standpoint. The way the individual insurance is marketed or offered is on an individual basis. An insurance company would solicit information just to make sure that what has been given as information by the future policy holder is true so that it can make an underwriting decision. We use that information on an individual basis, not on a targeted basis. That is my answer, although I must admit that I do not follow you too well, Senator Kirby.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I will come back on another issue, but I know that Senator Sylvain or Senator Barootes may want to follow up on that point.

Senator Barootes: The follow-up question is on Senator Kirby's inquiry. I hate to put it in this context. You are not opposed to soliciting, if I may use the market square deal down here, but you are worried about providing a procurer. Let me explain.

Procuring is a little worse than soliciting, if we speak of that particular business. Would you object if a bank made an

[Traduction]

institutions de dépôt—si la question en jeu est que les banques ne devraient pas offrir de services d'assurance parce que ces services devraient être offerts par les agents d'une société d'assurances, c'est une chose. La fourniture de renseignements ne viole pas cela. Si la question en jeu est que les banques ne devraient pas modifier l'équilibre concurrentiel entre les sociétés d'assurances en accordant un avantage aux filiales bancaires parce qu'elles détiennent plus de renseignements, c'est autre chose. Selon ce que j'ai lu dans votre déclaration, vous croyez que l'intention de la Loi est de garantir que les banques ne commencent pas à faire des choses que les agents d'assurances doivent faire. La fourniture de renseignements à une filiale d'assurances ne viole pas cette intention. C'est très conforme à cette intention.

M. Brochu: Je crois que si les banques fournissent ce genre de renseignements, elles poursuivent ainsi un objectif. Selon ce que l'ai compris, l'intention de la politique consiste à empêcher les banques de s'occuper des assurances individuelles. En tant que groupe, les banques possèdent déjà les renseignements dont elles ont besoin pour commencer à offrir ce type particulier de produits qu'elles sont autorisées à offrir. Si elles acheminent indirectement une liste individuelle de renseignements, et non pas en tant que groupe, elles ouvrent la voie à la société d'assurances qui prendra les renseignements d'un point de vue ciblé, parce que la liste doit être homogène.

Le sénateur Kirby: J'en conviens, mais l'assurance est fournie par la société de renseignements et non par la banque. C'est le seul argument que je voulais faire valoir.

M. Brochu: Vous voulez dire que les renseignements sont fournis par la société d'assurances?

Le sénateur Kirby: Non. Les renseignements sont donnés par la banque à la compagnie d'assurance, après quoi l'assurance est vendue par la compagnie d'assurance. Cette façon de procéder est conforme avec ce que vous avez présenté comme étant l'intention de la loi. Pourtant je sais que ça vous dérange et je ne comprends pas pourquoi ça vous dérange.

M. Brochu: Ça nous dérange du point de vue du consommateur. L'assurance individuelle est commercialisée ou offerte de façon individuelle. Une compagnie d'assurance demande des renseignements juste pour s'assurer que ce qui lui a été donné comme renseignements par le futur titulaire de la police est vrai, de sorte qu'elle puisse prendre une décision de souscription. Nous utilisons les renseignements de façon individuelle, pas ciblée. C'est ma réponse, bien que je doive admettre que je ne vous suis pas très bien, sénateur Kirby.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, je reprendrai la parole sur une autre question, mais je sais que le sénateur Sylvain ou le sénateur Barootes veulent peut-être poursuivre sur ce point.

Le sénateur Barootes: La question complémentaire porte sur la question du sénateur Kirby. Je répugne à la placer dans ce contexte. Vous ne vous opposez pas à la sollicitation, si je puis employer ce genre de vocabulaire ici, mais vous vous inquiétez de la question de l'entremetteur. Laissez-moi m'expliquer.

Faire l'entremetteur, c'est légèrement pire que faire de la sollicitation, si nous parlons de ce genre particulier d'affaires.

[Text]

arrangement with its subsidiary that it provide lists with an address—I do not know whether you object to addresses, but name, maybe address—and the computer would spin out a list of those customers who have a net worth of over \$250,000, assets of a certain type, or a credit rating of a certain type so that the insurance company has a very easy target? They know that this list of names coming to them consists of substantial people or bosses of corporations. This would make an excellent target for them. Would that be one of your fears? Would you object to it?

Mr. Brochu: What we object to is that in our insurance regulations, we are not allowed to act in that manner as an insurance company. What we are allowed to do is take whatever credit information we need for the underwriting of a business.

Senator Barootes: I am putting it in the other context. Is it unfair for a bank to provide lists of people and their addresses, people who are in a substantial financial position and who might be good potential clients for an insurance company or its agents to seek out?

Mr. Brochu: In my province of Quebec where I practice, we have access of information regulations which prevent an organization from divulging information about personal facts.

Senator Barootes: Mr. Kennedy, you brought up the notion of confidentiality of information. In this instance there is no confidential information passed on. It is group information in that every name submitted to you has a net worth of, let us say, \$250,000 or deposits in credit of a certain amount. Is that confidential information?

Mr. John Coker, Former President of Munich Reinsurance Group, and President and Chief Executive Officer of Mutor Investments Ltd.: With all due respect, senator, if I had such assets, which I do not, I would not want any insurance company told that I had them with my bank. One of the points you were driving at in your first parallel was most apt. I took your full meaning. I would not want my bank divulging information which I regard as confidential between it and me.

Senator Barootes: Would your answer to Senator Kirby be that we do not want vulnerable targets made available to the insurance subsidiary of a bank?

Mr. Coker: That would be part of my answer. You used the expression "unfair advantage". It would place what should be a "non arm's-length" relationship—which is required of us in other areas of the insurance industry, however difficult it may be to do it—into a very arm's-length relationship. I could almost use another word, but I had better not because there are ladies present.

[Traduction]

Auriez-vous des objections à ce qu'une banque passe une entente avec sa succursale suivant laquelle elle fournirait des listes avec une adresse—je ne sais pas si vous avez des objections au sujet des adresses, mais un nom, peut-être une adresse—et l'ordinateur produirait une liste des clients qui ont des avoirs pour plus de 250 000 \$, des actifs d'un certain type ou une cote de crédit d'un certain type, pour que la compagnie d'assurance ait une cible très facile? Elle sait que cette liste de noms qui lui est communiquée regroupe des gens importants ou des chefs d'entreprises. Ce serait une excellente cible pour elle. Est-ce que ce serait là l'une de vos craintes? Auriez-vous des objections à ça?

M. Brochu: Ce à quoi nous nous opposons, c'est que, aux termes de notre réglementation de l'assurance, nous ne sommes pas autorisés à agir de cette manière en tant que compagnie d'assurances. Ce que nous sommes autorisés à faire, c'est de recueillir tout renseignement sur le crédit dont nous pourrions avoir besoin pour la conclusion d'une affaire.

Le sénateur Barootes: Je place la question dans un autre contexte. Est-ce une façon injuste d'agir pour une banque de fournir des listes de gens et leur adresse, de gens qui sont à l'aise financièrement et qui pourraient faire de bons clients potentiels qu'une compagnie d'assurances ou ses agents pourraient rechercher?

M. Brochu: Dans la province où je pratique, le Québec, il y a des règlements concernant l'accès aux renseignements qui interdisent à un organisme de divulguer des renseignements de nature personnelle.

Le sénateur Barootes: M. Kennedy, vous avez soulevé la notion de confidentialité de l'information. Dans ce cas-ci, nulle information confidentielle n'est communiquée. C'est de l'information collective, en ce sens que chaque nom qui vous est communiqué est celui d'une personne dont les avoirs ont une valeur de 250 000 \$, disons, ou des dépôts totalisant un certain montant. Est-ce de l'information confidentielle?

M. John Coker, ancien président de Munich Reinsurance Group et président et directeur exécutif de Mutor Investments Ltd.: Sauf votre respect, monsieur le sénateur, si j'avais de tels avoirs, ce qui n'est pas le cas, je ne voudrais pas qu'une compagnie d'assurance soit informée du fait qu'ils sont à ma banque. L'un des points que vous avez soulevés dans votre premier exemple était très valable. J'ai bien saisi ce que vous vouliez dire. Je ne voudrais pas que ma banque divulgue de l'information que je considère confidentielle et réservée à elle et à moi.

Le sénateur Barootes: Est-ce que votre réponse au sénateur Kirby signifie que nous ne voulons pas que des cibles vulnérables soient offertes à une compagnie d'assurance filiale d'une banque?

M. Coker: Ce serait une partie de ma réponse. Vous avez employé l'expression «avantage indu». Cela ferait d'une relation qui devrait être «de dépendance»—ce qui est exigé de nous dans d'autres secteurs de l'industrie des assurances, si difficile que ça puisse être d'y arriver—une relation «d'indépendance», et je pourrais presque utiliser un autre terme, mais je n'en ferai rien parce qu'il y a des dames.

[Text]

Senator Barootes: That is why I was so careful with the terms I used.

Mr. Coker: I respect the terms you used. You put it very well indeed.

Senator Barootes: I have other questions, but that is the followup of that particular provision of information: Is it confidential and unfair.

Senator Sylvain: Senator Kirby brought this up. I would like to follow up on the question of the intent of this law. As I understand it, it can be stated in many different ways. I would hope that at least there would be some agreement that what the law meant to do was to authorize banks to operate certain fields of insurance, and not in others. Once you have established that that is what it is and you have listed the fields of insurance in which the banks can operate, it follows they should not operate either directly or indirectly in other fields.

I loved Senator Barootes' statement of procurement. I thought it was marvelous. I do not know whether you are describing one who would give leads to someone who would do the deed as procuring, but I gather that is what you are referring to.

Senator Barootes: There is another unkind word for that.

Senator Sylvain: Yes, but we will not use that at this august meeting.

If a bank is to pass along information it does not need for its particular authorized field of insurance, then it is automatically getting into other fields of insurance. The only reason that a bank would pass information onto an insurance subsidiary—a list of clients or anything else—is evidently to make money for itself either by pumping up its insurance subsidiary or getting some advantage. If it is doing that for a commercial purpose, then it is in that particular business in unauthorized lines. That sort of follows rather closely. In your discussion of these things I wanted to try to establish that as the purpose and how that purpose would then be applied in practise in practical terms on the transfer of information.

Let me ask you another question. If the government decided to allow the banks to divulge information to their insurance subsidiaries; and if the purpose of the act is to keep a level playing field between all the insurance companies and ensure that there is fair competition, should that bank, if it passes any information to its insurance subsidiary, be obliged to offer that same information at the same cost to all insurance companies who might want to benefit from it? That would allow the passage of information, but it would make it a level playing field in that any company could avail itself of any of these lists, derived exactly the same way that the subsidiary company receives it. That is another way of handling the problem. I do not think that the banks would like that, but if they cannot do that and maintain a level playing field, then perhaps your suggestion that they should not be allowed to do any would be the most obvious solution to the problem.

[Traduction]

Le sénateur Barootes: C'est pourquoi je fais tellement attention aux termes que j'utilise.

M. Coker: Je respecte votre choix de terme. Vous exprimez très bien les choses.

Le sénateur Barootes: J'ai d'autres questions, mais c'est en complément de cette communication particulière de renseignements: est-ce confidentiel et injuste?

Le sénateur Sylvain: Le sénateur Kirby a soulevé ce point et j'aimerais poursuivre sur la question de l'intention de la loi. Comme je le comprends, elle a été affirmée de nombreuses différentes manières. J'espérerais qu'il y ait au moins un minimum d'accord sur le fait que ce que la loi vise à faire, c'est d'autoriser les banques à être actives dans certains domaines de l'assurance et pas dans certains autres. Une fois que vous avez établi que c'est ce que c'est et que vous avez constitué la liste des domaines de l'assurance dans lesquels les banques peuvent être actives, il s'ensuit qu'elles ne devraient ni directement ni indirectement être actives d'autres domaines.

J'ai aimé ce que le sénateur Barootes a dit au sujet de l'oeuvre de l'entremetteur. J'ai trouvé ça merveilleux. Je ne sais pas si vous décrivez quelqu'un qui donnerait des indices à quelqu'un qui accomplirait la tâche, mais je suppose que c'est de ça que vous parlez.

Le sénateur Barootes: C'est une autre façon «légère» de dire.

Le sénateur Sylvain: Oui, mais nous n'emploierons pas ce langage dans cette auguste assemblée.

Si une banque communique des renseignements dont elle n'a pas besoin dans son secteur autorisé particulier d'assurances, alors elle tombe automatiquement dans d'autres domaines d'assurance. La seule raison pour laquelle une banque communiquerait de l'information à une filiale qui fait de l'assurance—une liste de clients ou quoi que ce soit d'autre—serait de faire de l'argent soit en gonflant sa filiale soit en obtenant quelque avantage. Si elle le fait à des fins commerciales, elle ne suit pas les règles. Les deux vont pour ainsi dire de pair. J'ai voulu établir ici que c'était là le but visé et quelle serait concrètement l'incidence de ce but sur la communication des renseignements.

Laissez-moi vous poser une autre question. Si le gouvernement décidait d'autoriser les banques à divulguer des renseignements à leurs filiales d'assurances; et si le but de la loi est d'assurer des règles du jeu équitables pour toutes les compagnies d'assurance et une concurrence loyale, une banque qui communique des renseignements à sa filiale d'assurance, devrait-elle être obligée d'offrir ces renseignements au même coût à toutes les compagnies d'assurance qui pourraient vouloir en profiter? Les renseignements seraient divulgués, mais les règles du jeu seraient équitables en ce sens que n'importe quelle compagnie pourrait profiter de n'importe quelle de ces listes, organisées exactement comme la filiale les reçoit. C'est une autre solution possible. Je ne crois pas que les banques aimeraient cela, mais si elles ne peuvent le faire et garder les règles du jeu équitables, peut-être que votre suggestion d'interdire tout à fait cette pratique serait la meilleure solution au problème.

[Text]

Is that really what we are talking about here? Is this the point that you were trying to drive home?

Mr. Kennedy: It is indeed. You said it much better than I said it earlier. It is the aspect of the level playing field.

Senator Sylvain: Would you then say that if the regulations were to allow passage of information, then it should be made obligatory that this information should be available to all other insurance companies at the same cost as the subsidiary's? Would that be a way of handling it?

Mr. Kennedy: Provided a consent of the consumer existed. The thing that bothers us from a consumer's point of view is that he may never expect that information he has given to the bank to be passed on anywhere else.

Senator Sylvain: The question of confidentiality is one that we will discuss a little later, but in a more general term. It certainly applies to this particular topic. Like Mr. Coker, I would not want my bank manager to be disseminating information to anyone who wants to obtain it for whatever purpose. That will be on the confidentially aspect, but it is part of this particular problem as well.

The Chairman: Is that a question or just a statement?

Senator Simard: He is inviting statements.

Senator Sylvain: I was making a statement.

Senator Simard: I thought I heard questions and I am waiting for the answers.

Senator Sylvain: I asked the witnesses if they were in agreement with my statement.

Senator Simard: What is the interpretation of the government's intention?

Mr. Kennedy: I thought we had responded to Senator Sylvain's question about our concern, the need for a level playing field.

Senator Simard: Okay.

The Chairman: On the same question, Mr. Kennedy, does it apply only for banks or would you make the same statement for a trust company?

Mr. Kennedy: All deposit-taking institutions.

The Chairman: Including life companies? Do you represent casualty companies.

Mr. Brochu: Yes.

The Chairman: I do not ask you that, Mr. Brochu because you write both, but it could happen in competition that a life company and a casualty company are not in the same group. Would you apply this overall?

Mr. Kennedy: Yes. The life business and the casualty business compete with each other in the accident and sickness area. That is one area where they do.

Mr. Brochu: Even if we carry life and non-life insurance we do not pass information from one division to another. We are not allowed to do it because we are regulated by two separate sets of regulations: One for life and one for non-life. We would not do that.

[Traduction]

Est-ce que c'est vraiment de cela qu'il s'agit? Est-ce que c'est bien ce que vous voulez dire?

M. Kennedy: Oui, tout à fait. Vous avez été bien plus clair que moi tantôt. Il s'agit des règles du jeu équitables.

Le sénateur Sylvain: Alors, à votre avis, si la réglementation autorisait la communication des renseignements, faudrait-il obligatoirement mettre ces renseignements à la disposition de toutes les autres compagnies d'assurance au même coût que pour la filiale? Est-ce que ce serait une solution?

M. Kennedy: Pourvu que les consommateurs y consentent. Le problème du point de vue des consommateurs, c'est qu'ils ne s'attendent peut-être pas à ce que les renseignements qu'ils ont donnés à la banque soient communiqués ailleurs.

Le sénateur Sylvain: Nous reviendrons un peu plus tard à la confidentialité, mais de façon plus générale. La question s'applique certainement à notre sujet de discussion. Tout comme M. Coker, je ne voudrais pas que le directeur de ma banque communique des renseignements à n'importe qui pour n'importe quel motif. C'est la confidentialité des renseignements qui est en jeu ici, mais cela fait aussi partie du problème qui nous préoccupe.

Le président: Est-ce une question ou juste un commentaire?

Le sénateur Simard: Il appelle des commentaires.

Le sénateur Sylvain: Je faisais un commentaire.

Le sénateur Simard: Je croyais avoir entendu des questions et j'attends des réponses.

Le sénateur Sylvain: J'ai demandé aux témoins s'ils étaient d'accord avec moi.

Le sénateur Simard: Comment interprète-t-on l'intention du gouvernement?

M. Kennedy: Je croyais que nous avions répondu au sénateur Sylvain concernant la nécessité de règles du jeu équitables.

Le sénateur Simard: D'accord.

Le président: Au sujet de la même question, M. Kennedy, cela s'applique-t-il seulement aux banques ou diriez-vous la même chose des sociétés de fiducie?

M. Kennedy: Toutes les institutions de dépôt.

Le président: Y compris les compagnies d'assurance-vie? Représentez-vous des compagnies d'assurance I.A.R.D?

M. Brochu: Oui.

Le président: Si je vous demande cela, monsieur Brochu, ce n'est pas parce que vous offrez les deux, mais ailleurs il se peut que l'assurance-vie et l'assurance I.A.R.D. ne soient pas dans le même groupe. Appliqueriez-vous cela partout?

M. Kennedy: Oui. L'assurance-vie et l'assurance I.A.R.D. sont en concurrence pour ce qui est des accidents et des maladies. C'est le seul domaine où elles le sont.

M. Brochu: Même si nous offrons de l'assurance-vie et de l'assurance I.A.R.D., il n'y a pas de communication de renseignements d'une division à l'autre. Nous n'avons pas le droit de le faire parce que nous sommes soumis à deux réglementations

[Text]

On another matter, on the level playing field, we are not allowed to pass on information on a general listing anyway.

The Chairman: On a provincially chartered company?

Mr. Brochu: Yes.

The Chairman: So that is one of your arguments; provincially you are not allowed to pass on information.

Mr. Brochu: Not at all. We have a trust company as a large sister company in Quebec and we are not allowed to do it. We are not allowed to do it through any other party. But we are allowed to pass on information, for example a name and an address, to get information to support what has been given to us by a consumer. This is what we are allowed to do, but even then we are in a secrecy situation, dealing with confidential information.

The intentions state you are prohibited to get into individual insurance. Therefore, I do not see how they could be given that power strictly on a level playing field with another financial institution. That is one of my points. Confidentiality might be something else.

The Chairman: Are there other questions? If not, I have a few questions.

Do you see a difference between retailing and promoting? Mr. Le Pan raised that point the other day.

Mr. Brochu: Banks try to promote their card-related services and do it on a group basis. From that standpoint you can do promotions on a group basis like a company selling group insurance can do it. That could be done.

The retailing of insurance is something that is done on an individual account or an individual gesture, not on a group basis. This is what retailing is all about. It is to go from a product, which could be made by some others, and procure a customer on an individual basis. That is my understanding of retailing. The promoting itself is a step before the actual retailing is consumed.

The Chairman: Then this could be permitted—promoting a group promoting this?

Mr. Brochu: This is what they already do. In the classes in which the government would allow the bank to operate their promotion.

The Chairman: Another question was raised when Mr. Le Pan appeared concerning the question of using credit cards. Do you have a definition of "credit card" or do you see it as a broad expression permitting the use of any credit card?

Mr. Brochu: The credit card situation is not the real point. The credit card issuer uses the concept of insurance, which is a mutuality of consumers within a company or an organization, as a bit of a kicker. You do not see many premiums aligned with the protection offered. In other words, you know where the premium rests. What kind of premium is tied in with the protection given? You do not know. You buy a product with a

[Traduction]

distinctes: une pour l'assurance-vie, une pour l'assurance I.A.R.D. Nous ne le ferions pas.

Par ailleurs, au sujet des règles du jeu équitables, de toute façon, nous ne sommes pas autorisés à divulguer des renseignements par listes.

Le président: Sur une compagnie à charte provinciale?

M. Brochu: Oui.

Le président: Donc, votre argument c'est qu'au provincial vous n'avez pas le droit de communiquer des renseignements.

M. Brochu: Pas du tout. Nous avons une société de fiducie qui est une importante société soeur au Québec et nous n'avons pas le droit de le faire. Nous n'avons pas le droit de passer par une autre partie. Mais nous pouvons, par exemple, communiquer un nom et une adresse pour obtenir des données qui viennent appuyer les déclarations d'un consommateur. C'est permis, mais même alors nous sommes tenus au secret, puisqu'il s'agit de renseignements confidentiels.

On cherche à nous interdire le secteur de l'assurance personnelle. Je ne vois donc pas comment elles pourraient avoir ce pouvoir si on veut maintenir des règles du jeu équitables par rapport aux autres institutions financières. C'est un de mes arguments. La confidentialité, c'est autre chose.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Si non, j'en ai quelques-unes.

Voyez-vous une différence entre la vente au détail et la promotion? M. Le Pan a soulevé cette question l'autre jour.

M. Brochu: Les banques essaient de vendre les services qu'offre leur carte et elles le font sur une base collective. Vu sous cet angle, on peut faire de la promotion de façon groupée, comme une compagnie qui vend de l'assurance collective. Voilà ce qui pourrait être fait.

La vente au détail d'assurance se fait sur une base individuelle ou à la demande d'un individu, et non sur une base collective. C'est ce qui s'appelle de la vente au détail. Il s'agit de prendre un produit, qui peut avoir été fait par quelqu'un d'autre, et de le procurer à un client à titre individuel. Voilà comment je vois la vente au détail. La promotion est une étape en elle-même qui précède la véritable vente au détail.

Le président: Alors, cela pourrait être permis—c'est-à-dire faire la promotion d'un groupe de cette façon?

M. Brochu: C'est ce qu'ils font déjà. Dans les catégories pour lesquelles le gouvernement permettrait aux banques de faire leur promotion.

Le président: Quand M. Le Pan a comparu, une autre question a été soulevée concernant l'utilisation des cartes de crédit. Pour «carte de crédit» avez-vous une définition ou considérez-vous cela comme une expression générale qui permet l'utilisation de n'importe quelle carte de crédit?

M. Brochu: Ce n'est pas la situation de la carte de crédit qui est en jeu ici. L'émetteur de la carte de crédit utilise le concept de l'assurance, qui est une mutualité de consommateurs à l'intérieur d'une compagnie ou d'une organisation, un peu comme un incitatif. Ce n'est pas souvent que l'on voit des primes assorties à la protection offerte. Autrement dit, on ne sait pas à quoi sert la prime. Quel genre de prime va avec la protec-

[Text]

card and it is supposed to be insured for breakage or damage, but what kind of premium is it? You know what you pay when you get the annual fee for that card, which could be \$100.00 or \$200.00. This is included in there. You have a kicker when you rent a car and you have this deductible guaranteed. You know what it costs you. If you refuse it, it will cost you \$9.00 or \$10.00 a day, but you do not know what it costs the card issuer for that type of insurance. But at the end of the day the consumers will pay it in some fashion.

The question of using an insurance concept or scheme, which is a mutuality where one will pay for the damage for the other with his own premium, is not seen here.

Mr. Coker: Perhaps I could make two points. Concerning your own question about the relationship between promotion and retailing, the one is almost father to the other, especially if the retailing is successful. It only is not father if the retailing is unsuccessful.

On the point just raised about credit cards, this is a situation which is competitive with the private, property and casualty industry. It is one we have learned to live with. My En Route card, for example, gives me \$400,000 for my wife if I die the next day in an Air Canada crash, but I do not know what that costs. Of the \$150.00 that I pay for that card, I do not know what it costs. I have no idea how much of that is devoted to that air accident coverage nor do I know as, Mr. Brochu said, how much is devoted to a collision damage waiver if I rent a car in Florida for a week, which makes it inherently impossible for our side of the industry to compete with it. But it is something that we have learned to live with.

I am not an insurer any more; I have not been for a long time—I have been a reinsurer—but I am sure that my insurance colleague would agree that we can live with that. I would not want to suggest otherwise; there is a big issue involved with it.

The Chairman: Mr. Coker, I know that you have a lot of experience in reinsurance around the world. Do you know of any country, for example, France or Germany, where banks can retail insurance? Is there any experience in this field?

Mr. Coker: I would not want to presume to speak authoritatively, in spite of our more or less equal age. But in great Britain I recall before the war, while working for an insurance company, that lot of bank managers in the old country had one or more insurance agencies. I also know, remembering pre-war salaries, that those agencies were worth more to them than their salary was, especially the few wealthy widows in the village. They sold life insurance. They did not sell at all, they just introduced it, rather like the promotion that we are talking about here, to the local agent if they were not an agent themselves.

[Traduction]

tion accordée? On ne le sait pas. Vous achetez un produit avec une carte et il est censé être assuré contre le bris ou le dommage mais de quel genre de prime s'agit-il? Vous savez ce que vous payez quand vous devez acquitter le droit annuel de la carte, ce qui peut être 100 \$ ou 200 \$. Cela est compris. Vous avez un incitatif quand vous louez une voiture et que vous avez cette franchise garantie. Vous savez ce qu'il vous en coûte. Si vous la refusez, il vous en coûte 9 \$ ou 10 \$ par jour mais vous ne savez pas ce qu'il en coûte à l'émetteur de la carte pour ce genre d'assurance. Mais en bout de ligne, le consommateur paie d'une façon ou de l'autre.

On ne voit pas l'idée ici d'utiliser le concept ou le mode de l'assurance, qui est une mutualité faisant en sorte que l'un paie pour les dommages de l'autre avec sa propre prime.

M. Coker: J'aurais peut-être deux observations à faire. Concernant votre question au sujet du rapport entre la promotion et la vente au détail, je dirais que l'une est presque aussi éloignée de l'autre, tout spécialement si la vente au détail réussit. Là où elle s'éloigne moins c'est lorsque la vente au détail ne réussit pas.

Quant au point qui vient tout juste d'être soulevé au sujet des cartes de crédit, il s'agit d'une situation où il y a concurrence avec l'industrie de l'assurance incendie, accidents et risques divers (I.A.R.D.). Il s'agit d'une situation avec laquelle nous avons appris à vivre. Ma carte En Route, par exemple, accorde 400 000 \$ à ma femme si je péris demain dans l'écrasement d'un avion d'Air Canada, mais je ne sais pas ce que cela coûte. Sur les 150 \$ que je débourse pour la carte, je ne sais pas ce qui va à l'assurance. Je n'ai aucune idée du montant qui est consacré à la couverture d'un accident aérien et je ne sais pas non plus, comme M. Brochu l'a dit, combien est consacré à une prime-collision sans franchise quand je loue une voiture en Floride pendant une semaine. Voilà un aspect où intrinsèquement il nous est impossible à nous de l'industrie de soutenir la concurrence. Nous avons appris à vivre avec cela.

Je ne suis plus dans l'assurance et cela fait un bon bout de temps—je suis dans la réassurance maintenant—mais je suis persuadé que mon collègue assureur convient avec moi que nous pouvons nous accommoder d'une telle situation. Je ne voudrais pas m'avancer davantage là-dessus; l'enjeu est énorme.

Le président: Monsieur Coker, je sais que vous avez beaucoup d'expérience de par le monde dans le domaine de la réassurance. Connaissez-vous un pays, la France ou l'Allemagne par exemple, où les banques peuvent vendre de l'assurance? A-t-on fait des expériences dans ce domaine?

M. Coker: Même si nous sommes sensiblement du même âge, je ne saurais prétendre parler ici d'autorité. En Grande-Bretagne, avant la guerre, je me rappelle lorsque je travaillais pour une compagnie d'assurance que beaucoup de directeurs de banques dans ce vieux pays avaient une ou plusieurs agences d'assurances. Je sais également, quand je me rappelle les salaires d'avant-guerre, que ces agences valaient plus à leurs yeux que leur salaire, tout spécialement dans le cas des quelques veuves riches du village. Ils vendaient de l'assurance-vie. En fait, ils ne la vendaient pas vraiment, ils la présentaient, un peu comme dans le cas de la promotion dont nous avons parlé

[Text]

It is true to say that there are one or two bank insurers. But how they are actually doing, I do not know. I have a tiny account in the old country with the Royal Bank of Scotland. Once in a while they send me a sort of solicitation, a perfectly blank form, promoting automobile insurance payable by some kind of instalment system in the U.K. Just where that falls into what we are talking about here I do not know, but I suspect that it is pretty close to being an "unarm's-length" relationship. In Germany, where my parent company is, there have been a lot of stories in the last year between Deutsche Bank and Commerce Bank doing things with, for example, the Alliance, but I am not sure exactly what each of the parties in this peculiar relationship are doing, nor how it is working out. I can find out, if it would interest this committee at a later date and write you accordingly how it is felt by my parent company.

The Chairman: It is important for the committee to understand the situation and try to see how things could evolve within years and then be an asset. You represent many large companies. It is a contribution that we would appreciate to enable us to make the proper decision. That is the purpose of these hearings.

We thank you for being with us today.

Senator Kirby: Could I ask one question?

The Chairman: Yes.

Senator Kirby: It concerns the whole information issue.

If your interpretation is correct and the government intended when it introduced the legislation, that no information would pass from a bank to its insurance subsidiary in a manner that would help the insurance company, so that in effect it is the ultimate arm's length transaction, which is essentially the position that you would have argued for today, what possible rationale was there? If that is what the government intended to do, why do you think they allowed banks to by insurance companies in the first place? What possible motivation would there be for a bank to by an insurance company if the bank under no circumstances could be of any assistance to the insurance company?

Mr. Brochu: It is fairly difficult to understand the motives. One of the things that may have something to do with it is that they would be buying a company in the same service. That might help the investment situation, which would not be reflected down to the consumers. But if a huge bank has a huge possibility of investment, they can do it. They can maybe merge some situation at that level. They could have some corporate views together. That could be one of the reasons for them buying an insurance company instead of buying into manufacturing. That could be one of the reasons. This is a

[Traduction]

tout à l'heure, ils en faisaient la promotion auprès de l'agent local s'ils n'étaient pas eux-mêmes des agents.

Il est vrai de dire qu'il y a là un ou deux assureurs bancaires, mais je ne saurais dire ce qu'ils font maintenant. J'y ai un petit compte avec la Royal Bank d'Écosse. De temps à autre, ces gens m'envoient un genre de publicité, un formulaire complètement vierge, qui fait la promotion de l'assurance-automobile payable selon un mode de versements échelonnés au Royaume-Uni. J'ignore si cela rejoint le sujet qui nous intéresse ici, mais je soupçonne que cela s'approche d'une relation avec lien de dépendance. En Allemagne, là où se trouve le siège social de ma société mère, on a raconté des tas de choses l'année dernière sur ce qui s'est passé entre la Deutsche Bank et la Banque de Commerce et les rapports qu'elles entretenaient, par exemple, avec l'Alliance mais je ne suis pas sûr exactement des rapports particuliers qui existaient entre chacune des parties ou ce qu'elles faisaient ou de quelle façon les rapports s'établissaient. Je peux me renseigner et si vous croyez que cela pourrait éventuellement intéresser le comité, je pourrais vous faire rapport là-dessus après avoir communiqué avec ma société mère.

Le président: Il est important pour le comité de comprendre la situation et de chercher à savoir de quelle façon les choses pourraient évoluer au fil des prochaines années; ce pourrait être un avantage. Vous représentez de nombreuses compagnies importantes. Voilà une contribution qui serait appréciée, car nous souhaitons être en mesure de prendre la bonne décision; c'est d'ailleurs le but de ces audiences.

Nous vous remercions d'être venus aujourd'hui.

Le sénateur Kirby: Pourrais-je poser une question?

Le président: Oui.

Le sénateur Kirby: Elle porte sur le dossier acheminement des renseignements.

Si votre interprétation est exacte et si au moment de présenter la loi, le gouvernement voulait empêcher la banque de fournir des renseignements à sa filiale s'occupant d'assurance de manière à ne pas avantager la société d'assurance et à ce que celle-ci puisse effectuer l'ultime transaction sans lien de dépendance. N'est-ce pas la position que vous êtes venu défendre. Quel motif invoque-t-on pour procéder ainsi? Si c'est ce que le gouvernement voulait, pourquoi a-t-il permis aux banques d'acheter des sociétés d'assurance? Qu'est-ce qui peut motiver une banque à acheter une société d'assurance, si elle ne peut jamais lui venir en aide?

M. Brochu: Les motifs sont assez difficiles à expliquer. Une des raisons invoquées est que la banque achète une société offrant les mêmes services. Prenons le cas des placements qui n'ont aucun effet sur les consommateurs, mais si une grande banque a d'énormes possibilités de placement, elle peut le faire. Elle peut organiser une fusion à un niveau quelconque. Les deux entreprises peuvent avoir les mêmes points de vue. C'est une des raisons pour lesquelles les banques achètent des sociétés d'assurance au lieu d'acheter une industrie. C'est un des motifs invoqués. C'est une question d'argent. Nous parlons

[Text]

money matter. That is people business. They can motivate people to work and can help out their personal managers.

These types of things can happen but on the rest they cannot. Coming back to this passage of information—and I will conclude on that—the intent of the law is to pass on the information that is necessary for the type of insurance-related services that they provide. Otherwise they have to have a commercial purpose. On this point the statement of the law seems to be clear. Otherwise, the regulations will reverse that. There is one word which has struck me and that is that the law says to “prohibit”. It states “prohibiting, restricting and permitting”. Recently we have gone from the prohibition not only to the restriction, but almost to the permissiveness. We have to return to the law. The law is the main thing. The legislation is the main thing, not the regulations.

Senator Haidasz: I should like to ask the witnesses whether all of the registered retirement savings funds of your client are guaranteed by the Deposit Insurance Corporation.

Mr. Coker: As a reinsurer, Mr. Chairman, I do not know the answer to that one. I would suspect that as far as we have life plans on our life side, they presumably are.

Mr. Brochu: I am dealing on the property and casualty side, senator, and we do not handle those at all. So that we are not privy to this type of situation, whereas there is a guarantee by a deposit institution. We protect the consumers in case of the insolvency of an insurance company with a mechanism so that the consumer will not lose in the end. This is something different.

Senator Haidasz: May I re-phrase my question, then? Some of your member companies sell R.R.S.P. funds.

Mr. Brochu: No, senator.

Senator Haidasz: Not at all?

Mr. Brochu: Not at all; not on the property and casualty side — unless we have a company that has two divisions, which is not the case. We have a life division and a non-life division.

The Chairman: This group represents property and casualty insurance. They do not write life insurance.

Mr. Brochu: Exactly.

The Chairman: We thank you very much for appearing here today. We expect that we will receive your input in various regulations later on. Thank you.

The next group will be representatives from the Life Underwriters Association of Canada.

The Chairman: Honourable senators, next we have with us the Life Underwriters Association of Canada, chaired by Mr. Floyd Murphy. Please proceed with your presentation and, with your permission, honourable senators will ask questions afterwards. Would you please present your colleagues.

Mr. Floyd Murphy, Chairman and Chief Executive Officer, Life Underwriters Association of Canada: Thank you, Mr. Chairman, I would like to introduce my fellow presenters. On my left is, John Wahl, the immediate past chairman of our

[Traduction]

plutôt des particuliers. Les banques peuvent amener les gens à travailler et peuvent aider leurs gestionnaires.

Ce genre de choses peut arriver, mais le reste est impossible. Pour en revenir au dossier sur les renseignements - et je terminerai sur ce point - la loi prévoit la diffusion des renseignements nécessaires au type de services d'assurances fournis. Sinon, ils doivent poursuivre un objectif commercial. Sur ce point, l'esprit de la loi semble clair. Sinon les règlements corrigeront la situation. Un mot m'a frappé, c'est-à-dire que la loi semble «interdire». Elle «interdit, restreint et permet». Dernièrement, nous sommes passé d'interdire à restreindre, presque à permettre. Nous devons nous en tenir à la loi, c'est elle qui a de l'importance. Pas les règlements.

Le sénateur Haidasz: Je voudrais demander aux témoins si tous les régimes enregistrés d'épargne retraite de leurs clients sont garantis par la Société d'assurance-dépôts du Canada.

M. Coker: Monsieur le président, je ne sais pas, étant donné que je suis réassureur. Je présume que si notre section vie offrait des régimes d'assurance-vie, ils le seraient.

M. Brochu: Monsieur le sénateur, je m'occupe des assurances multirisques et nous n'offrons pas ce genre de services, de sorte que nous ne pouvons pas répondre à cette question. Nous avons pris des mesures pour protéger les consommateurs dans le cas d'insolvabilité d'une société d'assurances afin qu'ils ne soient pas perdants. C'est une situation différente.

Le sénateur Haidasz: Puis-je re-formuler ma question? Certaines de vos sociétés membres vendent des REÉR.

M. Brochu: Aucune, M. le sénateur.

Le sénateur Haidasz: Aucune?

M. Brochu: Aucune; pas du côté multirisques—à moins qu'une société ait deux sections—ce qui n'est pas notre cas, une section assurance-vie et une section autres assurances.

Le président: Ce groupe s'occupe d'assurances multirisques et non d'assurance-vie.

M. Brochu: C'est exact.

Le président: Nous vous remercions d'avoir témoigné aujourd'hui. Vous nous ferez sans doute part de vos commentaires sur les divers règlements un peu plus tard. Merci.

Le prochain groupe est composé de représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada.

Le président: Honorables sénateurs, nous entendrons maintenant le point de vue de l'Association des assureurs-vie du Canada, dont le président est M. Floyd Murphy. Si vous voulez bien nous présenter votre exposé, M. Murphy, les honorables sénateurs pourront ensuite, avec votre permission, vous poser leurs questions. Pourriez-vous, s'il vous plaît, nous présenter d'abord vos collègues?

M. Floyd Murphy, président et directeur général de l'Association des assureurs-vie du Canada: Merci, monsieur le Président. Je vous présenterai, en premier lieu, mes collègues ici présents. À ma gauche, John Wahl, qui m'a précédé comme

[Text]

organization. He has been involved in the discussions on these regulations and this bill for at least five years. On my right is Don Glover, the senior VP and chief operating officer of the Life Underwriters Association of Canada. He has been involved in these and similar discussions for 15 years. We also have with us today our VP of public affairs, Bill Babcock, who is behind me.

We want to start by thanking the committee for this opportunity to appear and also for taking the time to look at these important regulations. They will have an immense impact on the public in the future, although it may not appear so today, because this is a major change in the thrust of how the financial services industry has been operating in Canada. Some of these bills have not been updated for many years.

We would propose to proceed as follows: I will ask Mr. Wahl to give a brief overview and then I will ask Mr. Glover to deal with some of the technical issues, which are very difficult to plow through sometimes. At this point I will turn the floor over to Mr. Wahl.

Mr. John Wahl, Immediate Past President, Life Underwriters Association of Canada: Mr. Chairman, senators, I am happy to be here again. We are here representing almost 18,000 members of LUAC. For the past 85 years these members have served the needs of the Canadian public with respect to health and life insurance, annuity contracts, pension plans, retirement savings plans and registered income funds. The reform of federal financial institutions has been a difficult process for all parties. In establishing the principles reflected in the legislation, each of the sectors of the financial services industry was required to accept compromises and we were no exception. While the principles are in the legislation, LUAC is concerned that the insurance business regulations, which are required before the legislation can come into effect, modify these basic principles rather than facilitate their implementation. There are not adequate controls in the regulations to prevent deposit-taking institutions from abusing the confidential customer information in their data bases. While networking between financial institutions was the general principle of re-regulation, special rules are necessary between deposit-taking institutions and insurance entities because retailing insurance was identified as a prohibited business practice. Only the customer information that is necessary for underwriting or administration of the authorized types of group insurance set out in the draft insurance business regulations, should be provided to the insurance entity concerned.

The names and addresses of the credit card holders may be passed on for the purposes of promoting goods and services, including insurance to credit card holders provided neither the names nor addresses are selected or targeted on the basis of other information that the deposit-taking institution has with

[Traduction]

président de notre organisation. Il participe depuis au moins cinq ans aux discussions qui ont trait à ces règlements et à ce projet de loi. À ma droite, Don Glover, vice-président directeur et chef des opérations de l'Association des assureurs-vie du Canada. Quant à lui, il y a 15 ans qu'il participe à ces discussions ainsi qu'à d'autres discussions du même genre. Et enfin, derrière moi, notre vice-président aux relations publiques, Bill Babcock.

Nous aimerions tout d'abord remercier le comité de nous donner cette occasion de comparaître devant lui et, aussi, de prendre le temps d'examiner ces importants règlements. En dépit des apparences aujourd'hui, ces règlements auront dans l'avenir d'énormes répercussions dans le public parce qu'ils modifieront de façon importante la façon de fonctionner des services financiers au Canada. Certains de ces projets de loi n'ont pas été mis à jour depuis de nombreuses années.

Nous proposons de procéder comme suit: je vais tout d'abord demander à M. Wahl de faire un bref survol de la question, après quoi je demanderai à M. Glover d'aborder certaines questions techniques qui sont parfois très difficiles à éclaircir. Je passe donc la parole à M. Wahl.

M. John Wahl, président antérieur de l'Association des assureurs-vie du Canada: Monsieur le Président, sénateurs, il me fait plaisir de me retrouver ici encore une fois. Nous représentons près de 18,000 personnes, membres de l'Association des assureurs-vie du Canada. Depuis plus de 85 ans, les membres de notre association s'efforcent de répondre aux besoins du public canadien en matière d'assurance-vie, d'assurance-maladie, de contrats de rente, de régimes de pensions, de régimes d'épargne-retraite et de fonds enregistrés de revenus. La réforme des institutions financières fédérales a été un processus difficile pour tous les intéressés. Au moment d'établir les principes sur lesquels devait reposer la loi, chaque secteur des services financiers a dû accepter des compromis, et nous n'avons pas fait exception à la règle. Malgré le fait que les principes trouvent leur expression dans la loi, l'Association des assureurs-vie craint que les règlements sur les opérations d'assurance, qui doivent être adoptés avant que la loi entre en vigueur, ne s'écartent de ces principes de base au lieu d'en faciliter la mise en application. Les règlements ne prévoient pas de mécanismes de contrôle adéquats pour empêcher les institutions de dépôt d'abuser des renseignements confidentiels qu'elles possèdent sur les clients dans leurs bases de données. Bien que la nouvelle réglementation se rapporte principalement à l'établissement de réseaux entre les institutions financières, il faut établir des règles particulières au sujet des institutions de dépôt et des services d'assurance, car il a été établi que la vente d'assurance au détail était une pratique commerciale interdite. Les services d'assurance concernés ne devraient avoir accès qu'aux renseignements nécessaires à la souscription ou à l'administration des types d'assurance collective autorisés qui sont définis dans le projet de règlements sur les opérations d'assurance.

Les noms et adresses des titulaires de carte de crédit peuvent être transmis à des fins de promotion, pour offrir des biens et des services, et notamment de l'assurance, aux titulaires en question, à condition que les noms et adresses ne soient choisis en fonction d'aucune autre information que celles dont dispose

[Text]

respect to that customer. The regulations must also reflect the government's position, that the retailing of insurance through deposit-taking institutions will be prohibited, that such institutions would continue to administer those group insurance policies provided by licensed insurers and that where such coverage is credit related, coverage must not exceed the amount of the debt. The government further stated that the deposit-taking institutions would be prohibited from acting as agents in the placing of insurance or in the servicing of insurance contracts. The regulations therefore must reflect that position.

While the deposit-taking institution can provide a financial planning service, under no circumstances should that service extend to the institution giving advice with respect to insurance or becoming involved in any form of insurance solicitation.

What deposit-taking institutions are precluded from doing directly must not be circumvented by allowing the institution to take such action indirectly. For example, the potential for coercion of customers exists when the purchase of one financial service becomes linked, even indirectly, with the purchase of another. The use of automated banking machines or other telephone or computer links to insurers provide such opportunities for abuse, and the promotion or solicitation through these facilities must be precluded.

In the same vein, the government clearly indicated that for the protection of the customer, where a deposit-taking institution conducts business in an area adjacent to an insurance company, agent or broker, the banks' premises must not only be separate but also distinct.

On the matter of annuity products, the LUAC position is that deposit-taking institutions should not be permitted to engage in any activity in relation to any annuity where the liability thereon is contingent on the death of a person. This position supports and is consistent with the government-stated position that deposit-taking institutions would not be given insurance under any powers, nor would they be permitted to retail insurance products. LUAC had developed a draft of the insurance business regulations to insure that the regulations correctly reflect the government's stated intent and provide the necessary protection for the Canadian consumer. This draft is included in the submission that has been given to you.

Mr. Murphy: I would now like Mr. Glover to comment specifically on some of the recommendations.

Mr. Glover: Thank you. I will attempt in the next 10 minutes to cover roughly the next 40 pages in our submission together with appendices. You can probably appreciate that this represents hundreds of hours of work. We are working from several pieces of information. Draft regulations came out in December 1990 with the trust and loan legislation, in May 1991 with the *Bank Act*. There is a letter from Nick Le Pan to Mr. Goldstein that we are referring to as finance commentary. That was on February 13, indicating where they think the regulations are headed or what they are intended to do and

[Traduction]

l'institution de dépôt relativement à ces clients. Les règlements doivent aussi confirmer la position du gouvernement selon laquelle la vente d'assurance au détail par les institutions de dépôt doit être interdite, les institutions en question continueront d'administrer les polices d'assurance collective fournies par les assureurs autorisés et, si la couverture est liée au crédit, cette couverture ne doit pas dépasser le montant de la dette. Le gouvernement a également spécifié qu'il serait interdit aux institutions de dépôt de remplir les fonctions d'agent de placement d'assurance ou encore d'assurer le service de contrats d'assurance. Il faut donc que cette position soit traduite dans les règlements.

Bien que les institutions de dépôt puissent offrir un service de planification financière, ce service ne doit en aucune manière comporter des conseils en matière d'assurance ni aucune forme de sollicitation pour la vente d'assurance.

Il ne faut pas permettre aux institutions de dépôt de faire indirectement ce qu'il leur est interdit de faire directement. Il y a possibilité de coercition sur les clients, par exemple, quand l'achat d'un service financier se trouve lié, même indirectement, à l'achat d'un autre service. C'est ainsi que les guichets automatiques, les liaisons téléphoniques et les liaisons entre ordinateurs peuvent constituer, pour des assureurs, des occasions d'abus, et il faut empêcher les institutions d'utiliser ces services à des fins de promotion ou de sollicitation.

Dans le même esprit, le gouvernement a clairement indiqué que, pour la protection du consommateur, lorsqu'une institution de dépôt opère dans des locaux adjacents à ceux d'une compagnie, d'un agent ou d'un courtier d'assurance, ces locaux devaient être non seulement séparés mais bien distincts.

En ce qui concerne les produits de rentes, la position de l'Association des assureurs-vie est la suivante: les institutions de dépôt ne devraient pas être autorisées à s'occuper de rentes de quelque façon que ce soit, lorsque la responsabilité à leur égard dépend du décès d'une personne. Cette position est conforme à celle du gouvernement, selon laquelle il ne faut pas laisser l'assurance aux institutions de dépôt, pour aucune considération, ni permettre à ces institutions de vendre au détail des produits reliés à l'assurance. L'Association des assureurs-vie a préparé un projet de règlements sur les opérations d'assurance pour s'assurer que les règlements qui seront adoptés seront conformes aux intentions du gouvernement et assureront une protection adéquate aux consommateurs canadiens. On vous a déjà remis le texte de ce projet de règlements.

M. Murphy: J'aimerais maintenant demander à M. Glover de faire ses commentaires sur certaines des recommandations proposées.

M. Glover: Merci. Au cours des dix prochaines minutes, je vais tenter de vous présenter un bref aperçu des quarante prochaines pages et les appendices de notre mémoire. Vous constaterez probablement que ce document est le fruit de centaines d'heures de travail. Nous nous sommes inspirés de diverses sources de renseignements. Un projet de règlement a été tiré du projet de loi sur les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêt de décembre 1990 et de la Loi sur les banques promulguée en mai 1991. Dans notre mémoire, nous nous référons à un document financier transmis le 13 février par M.

[Text]

say. On March 3 there was a release of new draft definitions. We are taking all this information plus that from our various meetings and trying to compile it together in our submission.

As we look at some of the new definitions we are concerned with respect to card related insurance. It was originally in the draft regulations in May as "credit card related insurance". Under the revised definition it is coming down and is being recommended as "card-related" insurance. We recommend that this be reverted back to credit-card-related insurance. This ties into the negotiations that were taking place when American Express wanted bank powers and were promoting to their credit card holders and so forth, and the banks wanted the same kind of opportunity to promote to their credit card holders. The minister indicated that promotion of merchandise and insurance to credit card holders, at the same time as he indicated that the Amex Bank was to be allowed to do so. "Credit card" was used back then and we think it should be consistently used.

Also with respect to credit related types of insurance—credit life, credit disability, et cetera, the May draft and the new definitions indicate that the coverage should be with respect to the debt obligation. We agree with that. However the finance commentary of May 13 indicated that there may be an opportunity to consider extending the coverage beyond the debt obligation; up to, for example, a full line of credit. We think that that is unacceptable. The underwriting is done based on the line of credit, but the coverage is tied to the amount of indebtedness. So LUAC supports the May restriction to debt obligation and also what is coming down with the March definitions as well.

With respect to personal accident insurance, like the previous presenters, we feel that personal accident insurance is generally offered in connection with travel-related coverage or debt-related coverages. This is something that one or two of the banks have recently moved into. We are saying that we will recommend an expansion of travel insurance to provide coverage in the event of an accident while on a trip, and therefore we think that personal accident insurance should be eliminated from the definitions and it should be covered under travel insurance.

The deposit-taking institutions have requested that savings insurance be added. We disagree. We think that if you are insuring in any way a future savings target—whether it be life, disability or whatever—essentially that is an endowment type of approach to coverage. We are recommending that essentially that is the business of insurance, and we disagree that this type of coverage should be included. Indeed, a few years ago RRSPs, future values, were being insured and the costs of insurance were being hidden in the returns. The federal super-

[Traduction]

Nick Le Pan à M. Goldstein. M. Le Pan y définit l'objet et la portée des règlements proposés. Le 3 mars, on publiait un projet de nouvelles définitions. Nous avons compilé les renseignements contenus dans ces documents ainsi que les données tirées de diverses réunions pour en faire état dans notre mémoire.

Lorsque nous nous penchons sur quelques-unes des nouvelles définitions, nous remarquons qu'on a utilisé l'expression «assurance cartes». Dans le projet de règlement publié en mai, on parlait plutôt d'assurance cartes de crédit. L'expression utilisée dans la définition révisée est encore «assurance cartes». Nous recommandons donc qu'on rétablisse l'expression «assurance cartes de crédit». Cet élément se rapporte également aux négociations qui ont été menées lorsque la compagnie American Express a demandé qu'on lui octroie les pouvoirs d'une institution bancaire ainsi que l'autorisation de faire la promotion de ses services auprès des titulaires de la carte American Express et que, de leur côté, les institutions bancaires ont réclamé le même droit de promouvoir leurs services auprès de leurs clients, titulaires de cartes de crédit. Le Ministre a indiqué qu'il était permis d'offrir des biens et des services d'assurance aux titulaires de carte de crédit, et qu'American Express était autorisée à le faire. Pour ce faire, il a parlé de «carte de crédit» et nous croyons qu'on devrait généraliser l'utilisation de cette expression.

En outre, en ce qui touche les types d'assurances-prêt, comme l'assurance-prêt en cas de décès, l'assurance-prêt en cas d'invalidité, etc., dans le projet de révision présenté en mai et dans les nouvelles définitions, on précise que la garantie doit porter sur le prêt. Nous sommes d'accord avec ce principe. Cependant, dans le document transmis le 13 mai, on suggère d'augmenter la couverture au-delà du montant du prêt. Nous trouvons cela tout-à-fait inacceptable. On évalue le risque en tenant compte de la marge de crédit, mais la couverture ne doit pas dépasser le montant de la créance. L'AAVC appuie donc la restriction proposée en mai concernant les créances ainsi que les éléments suggérés par les définitions publiées en mars.

En ce qui a trait à l'assurance individuelle contre les accidents, tout comme ceux qui nous ont précédés au cours de ces audiences, nous croyons que l'assurance individuelle contre les accidents offerte est généralement jumelée à une assurance-voyage ou à une assurance-prêt. Quelques institutions bancaires ont commencé à offrir ce type d'assurance. Nous nous proposons de recommander d'étendre la couverture de l'assurance-voyage aux accidents qui surviennent durant les voyages. Nous croyons donc qu'il faudrait retirer l'assurance individuelle contre les accidents de la liste des assurances incluses dans les définitions et intégrer ce type d'assurance à l'assurance-voyage.

Les instituts de dépôt ont demandé que l'assurance-épargne soit incluse dans la liste des assurances indiquées dans les définitions. Nous ne sommes pas d'accord. Selon nous, lorsqu'on assure de quelque manière que ce soit un élément qui a une incidence sur le montant des futures épargnes, que ce soit la vie, l'invalidité ou tout autre facteur, il s'agit essentiellement de couvrir des éléments qui relèvent de l'assurance mixte. Nous recommandons que ce marché soit réservé aux assureurs et nous désapprouvons l'inclusion de ce type d'assurance dans

[Text]

intendent stepped in quickly to put an end to that type of transaction.

Also, yesterday you heard a submission from the trust companies that indicated that they think that personal sickness insurance should be added. They were saying that personal sickness insurance means a group insurance policy through which coverage is provided to a natural person, whereby an insurer undertakes to pay a certain sum or sums of money in the event of illness or disability of the person, with the idea being that this is tied into long term care facilities. Through the questioning from the floor it was indicated that this is essentially an income supplement. An income supplement in the event of illness is a product that is on the market. It is marketed by most life insurance companies and is referred to as disability insurance. If it wants to be assigned to a long term care facility that is a different matter, but I think it is incorrect to imply that that type of coverage is not being sold by any financial institutions at the present time. So we would disagree.

The Chairman: Would you include both group insurance and individual in the long term?

Mr Glover: The request was personal sickness insurance.

The Chairman: On a group basis or an individual basis?

Mr. Glover: The fact that it is group insurance, essentially, is immaterial. It is a new line of coverage. What they are asking for is this to be a new authorized plan. The stated intent was that the banks would be allowed to continue doing the kinds of things that they were doing before this process started. As you will see a few other things have crept in. I recall Mr. Le Pan's commentary to this committee back in November where he said that these things are intended to be rolled back to a point in time at which this process started.

Passage of information is a very serious matter for us. In fact it is our number one concern. We think it has serious implications, not only for fair competition, but for privacy of individuals. Notwithstanding the fact that the finance commentary indicated that they are thinking about recasting this list of excluded information as exceptions rather than as restrictions, we still think that when you say that a bank is restricted from passing on certain pieces of information, what is implied is that they can pass on other pieces of information and essentially all other pieces of information. We have indicated this before, that one of the exclusions or restrictions, whichever phrase you wish, is that you cannot pass on the amount of someone's net worth, but it does not say you cannot pass on some of the features that make up that amount of net worth. We have identified a few in our submission. There are many more; the amount after RRSPs, the renewal of date of the RRSP, is the amount of cash surrender value in an insurance contract, how much, who is the beneficiary, are there out-

[Traduction]

les définitions. En fait, il y a quelques années, on assurait les REER et les valeurs capitalisées et le coût de ces assurances était discrètement prélevé sur les ristournes. Le surintendant des assurances du gouvernement fédéral a rapidement réagi pour mettre fin à cette pratique.

De plus, dans le mémoire présenté hier par les compagnies fiduciaires, on suggère d'inclure l'assurance-maladie individuelle. Les compagnies fiduciaires prétendent qu'il s'agit d'une assurance collective en vertu de laquelle un assureur offre une couverture à une personne physique en s'engageant à verser un certain montant ou certaines sommes en cas de maladie ou d'invalidité de l'assuré. Cette notion s'appliquerait à l'assuré admis dans un centre de soins de longue durée. Les réponses données aux questions posées au cours de la présentation de ce mémoire ont révélé que ce type d'assurance équivaldrait essentiellement à un supplément de revenu. Il existe déjà sur le marché une assurance qui garantit un supplément de revenu en cas de maladie. La plupart des compagnies d'assurance offrent ce type de produit sous le nom d'assurance-invalidité. Le cas est différent lorsque les primes sont versées à un centre de soins de longue durée, mais je crois néanmoins qu'il est inexact de prétendre qu'aucune institution financière n'offre encore ce type d'assurance. Nous ne sommes donc pas d'accord.

Le président: Incluriez-vous l'assurance collective et l'assurance individuelle à long terme?

M. Glover: Notre demande portait sur l'assurance-maladie individuelle.

Le président: Offerte collectivement ou individuellement?

M. Glover: Il importe peu que ce soit de l'assurance collective. Il s'agit d'un nouveau type de couverture. Les institutions bancaires demandent qu'on en fasse un nouveau régime autorisé. On veut essentiellement que les institutions bancaires soient autorisées à continuer d'agir comme elles le faisaient avant le début de ce processus de révision. Comme nous le verrons, plusieurs autres éléments sont venus s'ajouter à la question. Je me rappelle le commentaire que M. Le Pan a présenté devant votre comité en novembre dernier et dans lequel il a déclaré que, dans le cadre de cette révision, on allait prendre comme point de départ le début du processus.

De plus, nous nous préoccupons énormément de la question de la divulgation des renseignements. En fait, il s'agit de notre principale préoccupation. Nous croyons que cette question a une incidence importante non seulement sur la concurrence loyale entre les divers intervenants, mais également sur la protection de la confidentialité des clients. Même si dans le document transmis par M. Le Pan, il est précisé qu'on songe à renommer la liste de renseignements exclus pour en faire des exceptions plutôt que de restrictions, nous croyons toujours que, lorsqu'il est stipulé qu'une institution bancaire n'est pas autorisée à divulguer certains renseignements, ce qu'on veut dire en fait c'est qu'elle a le droit de diffuser d'autres renseignements, en principe, tous les autres renseignements. En ce qui a trait à la restriction ou à l'exclusion de renseignements, quel que soit le terme choisi, nous avons déjà fait remarquer que même si on ne peut divulguer le montant de l'actif net d'un client, il n'est pas précisé qu'il est interdit de transmettre certaines données qui permettront de calculer l'actif de ce client.

[Text]

standing policy loans, the renewal date and the institution holding a mortgage, pre-authorized checking for RRSPs, mutual funds, et cetera. So in other words, you cannot pass on the amount of someone's net worth but you certainly could pass on that amount of information. LUAC believes that a general regulatory ban regarding the passing of information with few exceptions, should apply to all deposit-taking institutions.

Indeed, when the May regulations came down, as compared to the trust and loan regulations, the words "directly or indirectly" were removed. For example, it was indicated that you could not pass on information about the amount of someone's deposits in a bank directly or indirectly with the trust and loan regulations. However, with the bank regulations, "directly or indirectly" was removed. We are saying that if that is the case, then they could probably pass on the location of the branches, whether they are subject to pre-authorized withdrawals, the sources of customers' deposits, frequency and size of transactions, et cetera.

This is very important, because I think it ties to some of the questions that came up yesterday. The prohibition on information disclosure should extend to all information except that which is required in the bank's administrative function of enrolling, or as part of the underwriting process in respect of the authorized types of group insurance set out in Section 8 of the regulations.

I think the Finance presentation last week, on their page 15, says a total ban could lead to a roll-back with respect to authorized types of insurance. We think that is incorrect, because we do recognize and we have consistently stated from day one that banks must be able to pass on sufficient information to allow that underwriting process.

The regulations have said that the banks can pass on information about customers and employees of customers, and we are saying there is absolutely no justification that we can think of for being able to pass on information about employees of customers. The Life Underwriters Association of Canada is a client of a chartered bank, and we would be incensed if we thought the bank was passing on information about our employees to another financial institution, even if it is a life insurance company.

What we are saying with respect to this authorized activity, is a bank may provide an insurance company, agent or broker with customer information related to the bank's administrative function, enrolling customers or as is necessary for the underwriting process with respect to authorized types of group insurance.

[Traduction]

Nous avons donné quelques exemples de renseignements préjudiciables dans notre mémoire. Il en existe beaucoup d'autres, comme le montant total des REER, la date de renouvellement de ces REER, la valeur de rachat d'une police d'assurance-vie, l'identité d'un bénéficiaire et le montant des indemnités, les prêts en cours, leur date de renouvellement, l'identité de l'institution qui détient une hypothèque sur la propriété du client, le montant des prélèvements automatisés pour les REER, les fonds mutuels, etc. Autrement dit, il est interdit de divulguer l'actif d'un individu, mais on peut facilement transmettre tous les renseignements qui serviront à calculer ce montant. L'AAVC croit donc qu'on devrait promulguer un règlement général qui interdirait à toutes les institutions de dépôt de divulguer des renseignements, à l'exception de certaines données.

Tout à fait, contrairement au règlement sur les fiducies et les prêts, on a enlevé les mots «directement ou indirectement» dans le règlement du mois de mai. Par exemple, on indiquait qu'on ne pouvait communiquer directement ou indirectement des informations sur le total des dépôts d'un client dans une banque. Cependant, dans le règlement sur les banques, les mots «directement ou indirectement» ont été enlevés. Alors si c'est le cas, elles pourraient ainsi communiquer aux succursales, qu'il soit possible ou non d'y effectuer des retraits préautorisés, la provenance des dépôts des clients, la fréquence et l'importance des opérations, etc.

C'est un point très important puisqu'il est lié, je crois, aux questions qui ont été soulevées hier. L'interdiction de divulguer des renseignements devrait être généralisée, sauf si ces informations sont exigées par la banque dans le cadre des opérations administratives d'enregistrement des nouveaux clients ou dans le cadre des modalités de souscription relatives aux catégories d'assurances groupes autorisées dont il est question à l'article 8 du règlement.

Je crois que dans l'exposé des Finances de la semaine dernière, on mentionnait à la page 15 qu'une interdiction totale pourrait constituer un recul en ce qui a trait aux catégories d'assurances autorisées. Nous ne sommes pas d'accord; nous reconnaissons et nous avons toujours affirmé depuis le début que les banques doivent être en mesure de communiquer l'information nécessaire à ces modalités de souscription.

Selon le règlement, les banques peuvent communiquer des renseignements sur leurs clients et les employés de leurs clients. La divulgation de renseignements sur les employés des clients n'est, selon nous, absolument pas justifiée. L'Association des assureurs-vie du Canada est le client d'une banque à charte; nous serions furieux d'apprendre que la banque a pu fournir des données sur nos employés à une autre institution financière, même s'il s'agit d'une compagnie d'assurance-vie.

Pour résumer notre position, disons qu'une banque peut communiquer à une compagnie, un agent ou un courtier d'assurances des informations sur les clients dans le cadre des activités administratives d'enregistrement des nouveaux clients ou des modalités de souscription relatives aux catégories d'assurances groupes autorisées.

[Text]

Now, we will switch gears and talk about the names of credit card holders, because we do not object to deposit-taking institutions providing the name and address of a customer provided that customer in this context is restricted to a customer holding a credit card. I think we have not heard much about this, but we were approached and the industry acquiesced, and said that promotion by banks similar to what American Express was doing through the mails to their credit card holders, would be allowed. We were asked for our acquiescence on that, and we conceded.

Now we are into a situation with this regulation that banks are possibly going to be allowed to pass on information to an insurance entity, and it is not just an insurance subsidiary. It may be an insurance company; it may be an insurance agent or a broker that they choose to network with. It does not mean strictly a subsidiary. They are going to be able to pass on confidential information for profit. Our view as LUAC is that Canadians are not prepared to have deposit-taking institutions convey without their knowledge or express written consent confidential information for profit.

It was stated by the Minister of State for Finance that the intent of the government was to disallow the passing on of personal information, and this we have appended as Number 11 behind your tabs. We want to make this point very clear.

We brought this up when we were here in November. LUAC supports similar restrictions on the flow of confidential information between an insurance company and their subsidiaries, since we believe the basic principle should apply to all financial institutions. Remember that we said that a bank should be able to provide information with respect to authorized activity, but only that required to accept the risk. We are also saying the bank may provide to an insurance company, agent or broker the name and address of its credit card holders provided that neither the name nor address is selected on the basis of other information that the bank has with respect to the credit card holder.

Now, you saw the Great West Life presentation that dealt with passing of information and lists, how much information banks do gather and the fact that virtually no list can work. We know that. We are professionals in the sales field. We know that no list can work for a creative sales representative. However, you have been asking questions with respect to policy.

The Minister of State for Finance, when he appeared before this committee in December of 1991, said, "We feel that by not allowing banks to proceed directly with networking, but rather through an insurance company, and the rules being what they are, they cannot send out selected types of information that could help them target customers. We are convinced that we can prevent this movement of information, something which is not desirable."

[Traduction]

Écartons-nous du sujet et passons maintenant à la question des titulaires de cartes de crédit. Nous ne nous opposons pas à ce que les institutions de dépôt communiquent le nom et l'adresse des clients, mais uniquement s'il s'agit de titulaires d'une carte de crédit. C'est une question dont on n'a pas beaucoup parlé, mais on nous a consultés et l'industrie est d'accord. Les banques devraient être autorisées à se lancer dans des campagnes du genre de celle menée par la poste par American Express auprès de ses titulaires de carte de crédit. On nous a demandé si nous étions d'accord et nous avons répondu dans l'affirmative.

Nous sommes donc dans la situation où, en vertu du règlement, les banques pourraient bien être autorisées à fournir des renseignements à des assureurs, et non seulement à des filiales d'assurances. Il pourrait s'agir d'une compagnie d'assurances; ou encore d'un agent ou d'un courtier d'assurances. Il ne s'agit donc plus uniquement de filiales. Elles vont pouvoir transmettre des informations confidentielles en échange de certains avantages. L'AAVC ne croit pas que les Canadiens sont prêts à ce que les institutions de dépôt puissent transmettre, en échange de certains avantages, des renseignements confidentiels à leur insu ou sans leur consentement écrit.

Le ministre d'État aux finances a déclaré que le gouvernement avait l'intention d'interdire la communication de renseignements personnels; cette déclaration se trouve à l'annexe n° 11 à la fin de votre cahier. Nous insistons beaucoup sur ce point.

Nous avons soulevé la question ici même en novembre. L'AAVC souhaite que la transmission de renseignements confidentiels entre une compagnie d'assurances et ses filiales soit assujettie à des restrictions semblables puisque que nous croyons que ce principe fondamental devrait s'appliquer à toutes les institutions financières. Nous avons dit qu'une banque devrait pouvoir communiquer les informations relatives à une activité autorisée, mais uniquement les informations qui justifient ce risque. Nous croyons également qu'une banque devrait pouvoir révéler à une compagnie, un agent ou un courtier d'assurances le nom et l'adresse des titulaires de ses cartes de crédit pourvu que ces renseignements ne puissent donner accès à d'autres informations détenues par la banque au sujet de ses titulaires.

L'exposé de la Great West Life portait sur l'échange de renseignements et de listes, sur la quantité d'informations détenues par les banques et sur l'inutilité de la majorité de ces listes. Nous savons tout cela. Nous sommes des professionnels de la vente. Nous savons que pour les représentants de commerce doués d'imagination ces listes sont inutiles. Mais, vous vous posiez des questions au sujet de la politique.

Lorsqu'il a comparu devant le comité en décembre 1991, le ministre d'État aux Finances a déclaré ce qui suit: « Nous croyons qu'en interdisant aux banques de passer directement par leurs réseaux et en leur demandant plutôt de passer par une compagnie d'assurances et que les règles étant ce qu'elles sont, elles ne pourront transmettre certaines catégories de renseignements qui pourraient les aider à cibler la clientèle. Nous croyons que nous pouvons empêcher la circulation de ces informations, mais ce ne serait pas souhaitable. »

[Text]

It is said elsewhere that deposit-taking institutions will be restricted from using personal information that they have about their customers to target insurance marketing, including through the mails.

Senator Kirby: The quote you just read from the Minister, is that in your brief?

Mr. Glover: It is not. We did not originally see it. I will tell you where it is, Senator Kirby. It is on the bottom of page 3 of the Great West Life material.

Senator Kirby: Thank you.

Mr. Glover: We wish we had seen it and included it, because it is extremely meaningful.

Senator Kirby: Senator Sylvain and I wanted it. That is fine. Thank you.

Mr. Glover: With respect to direct telecommunication, we certainly have some concerns, because it was indicated in the overview paper that banks would not be allowed to use telecommunication equipment primarily for the use of insurance between their branch and an insurance entity. However, the regulation is certainly coming down to be quite permissive and more or less to allow this. Even with the Finance commentary, we are concerned that the word "primarily" is still in there and that telecommunication from a branch to the insurance organization can take place right from the branch.

More particularly, we are very concerned about the automated banking machines, because an automated banking machine can virtually do everything a branch can do. As was pointed out in the Finance presentation to you last week, an automated banking machine in Canadian law is not considered a branch. We understand in several states in the United States it is considered a branch. There already is sophistication in place that allows an automated banking machine to take applications and underwrite life insurance right on the spot.

These are not just in the branch. Are they or are they not on the premises? Even some of the ones that are in the branch are just walled off and locked from the inside at night so you can get in from the outside. They are everywhere in our environment today. We do not want to see telecommunication rules that are prohibited from a branch to its insurance entity to be circumvented because they can use an automated banking machine wherever it may be situated to the insurance entity.

As a matter of fact, with the presentation you received last week on this, my understanding is that they identified the issue in their slides and asked whether ABMs should be treated as a branch for purposes of the insurance business regulations. Our answer to that clearly is yes. They go on to say, under the issues, should ABMs outside a branch be used to promote unauthorized types of insurance on a targeted basis? Our answer to that is no.

[Traduction]

On a dit que les institutions de dépôt ne pourront utiliser les renseignements personnels qu'elles possèdent sur leurs clients pour faire la promotion d'assurances, même par la poste.

Le sénateur Kirby: Cette déclaration du ministre que vous venez de lire se trouve-t-elle dans votre exposé?

M. Glover: Non. Nous n'avons pas pris connaissance de l'original. Je vais vous dire où nous l'avons trouvée, sénateur Kirby. À la fin de la page 3 du dossier de la Great West Life.

Le sénateur Kirby: Merci.

M. Glover: Nous aurions aimé en avoir une copie parce que c'est extrêmement intéressant.

Le sénateur Kirby: C'est ce que M. le sénateur Sylvain et moi-même voulions. C'est bien. Merci.

M. Glover: Nous avons certainement quelques préoccupations en ce qui concerne les télécommunications directes, parce qu'on indiquait dans l'aperçu que les banques ne seraient pas autorisées à utiliser du matériel de télécommunication principalement pour des questions d'assurance entre une succursale et une société d'assurances. Toutefois, le règlement est certainement en train de devenir moins restrictif s'il permet cela d'une manière ou d'une autre. Même compte tenu du commentaire des Finances, nous sommes préoccupés par le fait que le mot «principalement» s'y trouve encore et qu'il soit possible de communiquer directement avec la société d'assurances à partir de la succursale.

Nous sommes tout particulièrement préoccupés par la question des guichets automatiques, car ces derniers peuvent faire à peu près tout ce qu'une succursale peut faire. Comme il était indiqué dans le mémoire des Finances présenté la semaine dernière, un guichet automatique n'est pas réputé être une succursale d'après la loi canadienne. Il paraît que dans plusieurs états américains, il l'est. Il existe déjà un appareillage élaboré en vertu duquel on peut faire une demande d'assurance et souscrire une assurance-vie par l'intermédiaire d'un guichet automatique.

Ces guichets ne sont pas tous dans une succursale. Se trouvent-ils ou non sur les lieux? Même certains de ceux qui sont dans une succursale sont simplement séparés par un mur et verrouillés de l'intérieur la nuit de façon à ce que vous puissiez y avoir accès de l'extérieur. Ils sont partout dans notre environnement aujourd'hui. Nous ne voulons pas qu'il soit possible d'utiliser le guichet automatique d'une succursale, où qu'il se trouve, pour communiquer avec une société d'assurances, et ainsi permettre de contourner les règles sur les télécommunications qui interdisent aux succursales de communiquer avec une société d'assurances.

En réalité, d'après le mémoire que vous avez reçu à ce sujet la semaine dernière, je crois qu'ils ont mis le doigt sur la question dans leurs diapositives, et qu'ils ont posé la question à savoir est-ce que les guichets automatiques devraient être traités comme des succursales aux fins des règlements sur les affaires d'assurance. Notre réponse à cette question est claire: oui. Ils poursuivent en posant une autre question, à savoir, est-ce que les guichets automatiques situés à l'extérieur d'une succursale devraient être utilisés pour offrir des genres non autori-

[Text]

We are saying that a bank shall not provide for the use of customers in a branch or through an automated banking machine, telephone or computer links located inside or outside the branch facility of the bank a direct telecommunication service to any insurance company, agent or broker.

With respect to separation of premises, we think they should be separate. They should be distinct. As you heard before, they should not be able to be considered adjacent to, in an area, open concept, just partitions. The Finance commentary indicated they do not want to get into this business of regulating architecture, but what we have done in our submission is we have put in here three very simple rules about what "separate and distinct" means. It can be next door. It can be in the same building. What are the special rules? We have identified three of them, and they are not new. They have been in place in British Columbia for three to five years, coming out of the same kind of issue with respect to credit unions in that province. We think that they should be clarified, and we do not want to see a situation where, in an area adjacent to a branch, just by partitions, you all of a sudden have an insurance operation. Indeed, we think that if you allow an agent or broker in the same premises as the deposit-taking institution, it may mitigate the general prohibition barring deposit-taking institutions from acting as an agent.

Now, with respect to promotion, we have indicated that we were approached to at least back off with an opposition to banks being allowed to promote insurance to their credit card holders. We reluctantly agreed to do that. We have identified where meetings took place, who attended the various meetings, and we think we had a deal before the deal. With future comments from the Minister of Finance and from the Minister of State for Finance, several of which are in our appendix added to our brief, comments were made that deposit-taking institutions will be allowed to promote goods and services, including insurance, to their credit card holders. We have identified nine sources for that. We know there are more.

I will skip over some of this additional information.

Unrestricted promotion, in our view, outside of a branch is unacceptable. What had been agreed to was promotion to credit card holders similar to what American Express was doing by mailing out promotional material and mailing out applications. The deal was that the bank could mail it, but the application should go back to the insurance entity and not back to the bank.

We have consistently accepted the fact that the future pronouncements that talk about promotion of goods and services

[Traduction]

sés d'assurance à des clients ciblés? Notre réponse à cette question est non.

Ce que nous disons, c'est qu'une banque ne doit pas fournir pour les clients d'une succursale, ou par l'intermédiaire d'un guichet automatique ou de liaisons informatiques situés à l'intérieur ou à l'extérieur de la succursale de la banque un service de télécommunication directe avec une société d'assurances, un agent ou un courtier.

En ce qui concerne la séparation des lieux, nous croyons qu'ils devraient être séparés. Ils devraient être distincts. Comme vous l'avez entendu dire avant, ils ne devraient pas pouvoir être perçus comme étant adjacents, dans une aire ouverte séparée seulement par des cloisons. Le commentaire des Finances indiquait qu'ils ne voulaient pas se mêler de la réglementation de l'architecture, mais ce que nous avons fait dans notre mémoire, c'est ceci: nous avons établi trois règles très simples à propos de la signification de «séparé et distinct». Ce peut être à côté. Ce peut être dans le même édifice. Quelles sont ces règles spéciales? Nous en avons établi trois, et elles ne sont pas nouvelles. Elles existent en Colombie-Britannique depuis trois à cinq ans, et sont issues du même genre de question en ce qui concerne les coopératives de crédit dans cette province. Nous croyons qu'elles devraient être clarifiées, et nous ne voulons pas voir de situation où, dans une aire contiguë à une succursale, séparée seulement par des cloisons, vous avez tout à coup une opération d'assurance. En effet, nous croyons que si vous laissez un agent ou un courtier s'installer sur les mêmes lieux que l'institution de dépôt, cela peut rendre moins rigoureuse l'interdiction générale empêchant les institutions de dépôt d'agir comme agent.

Maintenant, en ce qui concerne la promotion, nous avons indiqué qu'on nous avait demandé si au moins nous nous opposerions au fait d'autoriser les banques à offrir des assurances aux titulaires de cartes de crédit. Nous avons accepté à contrecoeur de le faire. Nous avons déterminé à quels endroits se tenaient les réunions, qui assistait aux diverses réunions, et nous pensons que nous nous étions entendus avant de conclure un marché. Étant donné les commentaires à venir du ministre des Finances et du ministre d'État aux Finances, dont plusieurs sont à l'appendice qui a été ajouté à notre mémoire, on a fait savoir que des institutions de dépôt seront autorisées à offrir des biens et services, notamment des assurances, aux titulaires de leurs cartes de crédit. Nous en avons inventorié neuf. Nous savons qu'il y a en plus.

Je vais sauter par-dessus certains de ces renseignements supplémentaires.

À notre avis, une promotion sans restriction à l'extérieur d'une succursale est inacceptable. Ce sur quoi nous nous étions entendus, c'était sur une promotion auprès des titulaires de cartes de crédit qui ressemble à ce que faisait American Express en envoyant par la poste du matériel de promotion et des propositions. Le marché était que la banque pourrait envoyer le matériel par la poste, mais que la proposition d'assurance devrait retourner à la société d'assurances et non à la banque.

Nous avons conséquemment accepté le fait que les déclarations à venir portant sur la promotion des biens et services,

[Text]

including insurance to credit card holders, ties in with the agreement that we have. The regulation as it was drafted in May and more particularly with the Finance commentary broader definition, essentially is saying any promotion outside the branch is acceptable. We have had discussions with them that say that can mean billboards, it can mean television, it can mean print media, it can mean everything, and that is unacceptable. Promotion through the mails to credit card holders means the things we have received for years from our university alumnus, from Canadian Tire, from American Express, and we want to see it restricted for that basis.

We do not want to see them get around the rules with respect to their financial planning activities and advice-giving capacity. Special rules are to be in place with respect to insurance. Once again, one of the fundamentals, one of the principles here, was that all institutions will be permitted to network financial services offered by affiliates or independent financial institutions except for retailing insurance.

If they are not going to be in the insurance business, we do not want to see them giving advice with respect to insurance contracts. If they are giving advice with respect to other things, that is everybody else's business. However, if they are not in the insurance business—and and we are talking now about nonauthorized. They can certainly give information with respect to authorized insurance, and indeed they can even promote authorized insurance inside the branch and outside the branch. I forgot to mention that. However, we expect they would not be allowed to give advice with respect to insurance.

Now, what we are asked in some conversations is, "Well, would you not like to have the bank at least give the client the advice that they are under-insured and they should buy more insurance?" Well, everybody would like that. The corollary is, of course, they are saying, "You have too much, you have the wrong kind, you are dealing with the wrong institution, you should change to a different plan, and you should change to a different carrier. By the way, we happen to own one and/or network with one."

Solicitation is coming out, we hope. The Finance presentation to you indicated that they are seeing concerns, and we have identified concerns. We think solicitation is identified in provincial acts, and that is the role of agents.

Our last point—you will be happy to know I am just about through, Mr. Chairman. We think the ban on the issuance of annuities in the act itself is insufficient. We think it needs to be backed up by a regulation that is tighter than what came out in the February 28 version of revised definitions. That one said that in this regulation, the business of an insurance company includes annuities where the liability there on is contingent on the death of a person. We think that the regulation

[Traduction]

notamment les assurances offertes aux titulaires de cartes de crédit, se rattachent à l'accord que nous avons conclu. Le règlement tel qu'il a été rédigé en mai, et étant donné tout particulièrement la définition plus large donnée dans le commentaire des Finances, dit essentiellement que toute promotion à l'extérieur de la succursale est acceptable. Nous avons eu avec eux des discussions au cours desquelles ils disaient que cela peut se faire au moyen de panneaux d'affichage, de la télévision, du média-press, de n'importe quoi, et c'est ce qui est inacceptable. Le matériel de promotion envoyé par la poste aux titulaires de cartes de crédit est le même que celui que nous avons reçu pendant des années de notre association d'anciens universitaires, de Canadian Tire, d'American Express, et c'est pourquoi nous voulons qu'il soit restreint.

Nous ne voulons pas que les banques contournent les règles en ce qui concerne leurs activités de planification financière et leur capacité de donner des conseils. Il faut qu'il y ait des règles spéciales en ce qui concerne l'assurance. Là encore, un des principes fondamentaux ici était que toutes les institutions seront autorisées à faire partie des réseaux de services financiers offerts par des institutions affiliées ou indépendantes, sauf pour la vente au détail d'assurance.

Si elles ne doivent pas être dans les affaires d'assurance, nous ne voulons pas les voir donner des conseils en ce qui concerne les contrats d'assurance. Si elles donnent des conseils en ce qui concerne d'autres choses, cela regarde tout le monde. Toutefois, si elles ne sont pas dans les affaires d'assurance—et nous parlons maintenant d'assurance non autorisée. Elles peuvent certainement donner des renseignements en ce qui concerne l'assurance autorisée et, en effet, elles peuvent même promouvoir l'assurance autorisée à l'intérieur de la succursale et à l'extérieur de la succursale. J'ai oublié de le mentionner. Toutefois, nous pensons qu'elles ne seraient pas autorisées à donner des conseils en matière d'assurance.

Maintenant, ce qu'on nous demande dans certaines conversations, c'est: «Eh bien, n'aimeriez-vous pas que la banque informe au moins le client qu'il n'est pas suffisamment assuré et qu'il devrait acheter davantage d'assurance?» Eh bien, tout le monde aimerait cela. Le corollaire est que, naturellement, elles disent: «Vous en avez trop, vous n'avez pas la bonne sorte, vous faites affaire avec la mauvaise institution, vous devriez opter pour un régime différent, et vous devriez changer de société. À propos, il se trouve que nous en possédons une et (ou) faisons partie d'un réseau qui en possède une.»

Nous espérons que la question de la sollicitation sera abordée. Le mémoire que les Finances vous ont présenté indiquait qu'ils sont conscients des préoccupations, et nous avons indiqué nos préoccupations. Nous pensons que la sollicitation est définie dans les lois provinciales, et que c'est le rôle des agents.

Notre dernier point—vous serez heureux de savoir que j'ai presque terminé, monsieur le président. Nous pensons que l'interdiction relative à l'émission de rentes dans la loi elle-même est insuffisante. Nous croyons qu'elle a besoin d'être appuyée par un règlement plus strict que celui qui est ressorti de la version du 28 février des définitions révisées. Cette version disait que dans le règlement, les affaires d'une société d'assurance incluent des rentes dont le versement dépend du

[Text]

needs to clearly address not only the ban against the issuance, but also the ban against retailing of life annuities. We think that ban also must extend to address things like hybrid—we are referring to them as hybrid life annuities that a couple of the banks are marketing at the current time, networked with life insurers.

We are recommending wording to be added to the regulation that says, Nothing in these regulations shall be interpreted so as to authorize the bank to engage in any activity in relation to any annuity where the liability there on is contingent on the death of a person.” Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Well, thank you, gentlemen. On behalf of all the senators around this table, I would like to thank you for the very special work you have done. It will be useful for a long time. There will be review occasionally, and you have detailed statements on each of these resolutions. Thank you very much. I think everybody received a copy of this. Are there any questions? Senator Haidasz.

Senator Haidasz: I would like to ask the witnesses whether Revenue Canada requires some information from you at any time. For example, what is the status of the SIN number under the new regulations?

Mr. Glover: Well, frankly, I am unable to answer the question, senator. Recognize, please, that our association is the Life Underwriters Association of Canada. We are the people that distribute the product. I think that your question may be more appropriately directed to CLHIA with respect to the life insurance industry. Frankly, I would be just getting myself into a little hot water if I attempted to go much further.

Senator Haidasz: You issue an application to your client.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, senator, I am assuming here what you are referring to is the client fills in an application on which the social insurance number is required. In fact, it is a requirement under Revenue Canada for reporting purposes, because if any taxable issues come up, the company would have to report any interest gained, dividends or whatever might occur. There are new regulations in place now that I understand an insurer cannot use this information for tracking its clients or keeping track in any way on that basis. Some companies originally had apparently used that as a coding system and are now in the process of changing that.

However, once again we are coming from the retailing side. We do not use it at the retail level in any way other than as required by Revenue Canada for reporting.

Senator Sylvain: Thank you, gentleman. Your brief was very well presented and quite clear as to the direction you felt should be taken. At the end you went rather quickly over two things, the role of the agent and the role of the financial plan-

[Traduction]

décès d'une personne. Nous croyons que le règlement doit traiter clairement non seulement de l'interdiction relative à l'émission, mais également de l'interdiction relative à la vente au détail de rentes viagères. Nous croyons que l'interdiction doit être élargie de façon à se rapporter à des choses comme les rentes viagères «hybrides» que deux ou trois banques commercialisent actuellement, en collaboration avec des agents d'assurance-vie.

Nous recommandons d'ajouter au règlement la phrase suivante: «Rien dans le présent règlement ne doit être interprété comme autorisant la banque à s'engager dans une activité quelconque relativement à une rente quelconque lorsque le versement de cette rente dépend du décès d'une personne.» Merci M. le président.

Le président: Eh bien, merci messieurs. Au nom de tous les sénateurs ici présents, j'aimerais vous remercier pour le travail très spécial que vous avez fait. Il sera utile pendant longtemps. Il y aura à l'occasion des révisions, et vous avez des énoncés détaillés sur chacune de ces propositions. Merci beaucoup. Je crois que tout le monde a reçu une copie de ce document. Y a-t-il des questions? Monsieur le sénateur Haidasz.

Le sénateur Haidasz: J'aimerais demander aux témoins s'il est nécessaire de fournir des renseignements à Revenu Canada. Par exemple, quelle est la situation en ce qui concerne le NAS dans le nouveau règlement?

M. Glover: Eh bien, franchement, je ne peux pas répondre à cette question, monsieur le sénateur. N'oubliez pas que nous faisons partie de l'Association des assureurs-vie du Canada. Nous sommes les gens qui distribuent le produit. Je crois qu'il serait peut-être plus approprié de poser votre question à l'ACCAP en ce qui concerne l'industrie de l'assurance-vie. Franchement, je ne ferais que me mettre dans l'eau bouillante si je tentais d'aller plus loin.

Le sénateur Haidasz: c'est vous qui envoyez une proposition d'assurance à votre client.

M. Murphy: Monsieur le président, monsieur le sénateur, je suppose que ce à quoi vous faites allusion, c'est au fait que le client remplit une proposition sur laquelle il doit indiquer son numéro d'assurance sociale. En fait, c'est une exigence de Revenu Canada aux fins des états financiers, car si des questions d'imposition sont soulevées, la compagnie devra déclarer tout intérêt touché, dividende ou quoi que ce soit d'autre. Il existe maintenant de nouveaux règlements, à savoir je crois qu'un assureur ne peut pas utiliser ces renseignements pour trouver des clients ou pour suivre leurs traces d'une façon ou d'une autre. Il semble que certaines compagnie avaient à l'origine utilisé cela comme un système de codage et qu'elles sont maintenant en voie de changer cela.

Mais, là encore, il s'agit de vente d'assurances au détail. Sur ce plan, nous n'utilisons pas le NAS, sous quelque forme que ce soit, sauf si Revenu Canada demande de l'utiliser aux fins de rapport.

Le sénateur Sylvain: Je vous remercie, messieurs. Votre exposé a été très bien présenté et il indique clairement l'orientation à suivre. À la fin, vous avez passé deux points assez rapidement, le rôle de l'agent et le rôle du planificateur financier.

[Text]

ner. Is there not a professional association of financial planners which is controlled in some fashion by the Insurance Institute or the Institute of Secretaries that gives a degree to people who are constituted as financial planners?

Mr. Murphy: Quebec now has a body in place that regulates financial planners. We do not do a great deal of work in Quebec, but nevertheless they have an organization that regulates financial planners. The other provinces are looking at them and they have had some difficulty trying to come up the definition of a "financial planner"; that is one of the difficult issues. There is an organization in Canada that grants degrees; there is a Registered Financial Planner. We have a designation within our own organization, Chartered Financial Consultant. There are a host of different ways, including someone who is a lawyer or an accountant could end up being a financial planner. The jurisdictions that have been looking at it are having a great deal of difficulty trying to come to grips with what is a financial planner.

Senator Sylvain: The term "financial planning" keeps coming up and it is nebulous; not too many people are sure what it is that we are talking about. If we are going to use a term, it is important that at some point we define it and decide that it has a particular connotation.

I think you are correct about Quebec. It seems to me that a financial planner there has a designation that is handed down by the new something or other.

I also heard that a financial planner in Quebec who is going to deal with insurance has to hold a life insurance agent's licence as well as a financial planner's licence.

Mr. Murphy: I cannot be absolutely sure, but certainly that is our recommendation in all the other jurisdictions in which we operate. We recommended that the regulation of these people should come from the industry that they came out of. For example, if the person is an accountant, he or she should be regulated by accountants. If the person is a lawyer, he or she should be regulated by the Bar. If the person is an insurance person, he or she should be regulated by that industry. In other words, someone who is doing financial planning or holding themselves out as such in British Columbia or Ontario and selling insurance would have to be licensed in those jurisdictions to sell insurance.

Senator Sylvain: At the present time if I went to someone in Ontario who holds himself out as being a financial planner, I would have no idea whether or not this person is qualified because there is no one there to qualify them; is that right?

Mr. Murphy: At the moment there would be no one, other than the individual organizations.

Senator Sylvain: If I go to a life insurance agent, the government has something to say about who is licensed, so I have some assurance that the person has been trained in some fashion, but not so with the financial planner?

Mr. Murphy: Not specifically with the financial planner, that is correct.

[Traduction]

N'existe-t-il pas une association professionnelle de planificateurs financiers contrôlée, d'une certaine manière, par l'Institut d'assurance ou l'Institut des secrétaires, qui remet un diplôme aux personnes devenues planificateurs financiers?

M. Murphy: Il existe maintenant, au Québec, un organisme de réglementation pour les planificateurs financiers. Nous n'avons pas beaucoup de travail au Québec, mais cet organisme y exerce néanmoins ses pouvoirs de réglementation. Les autres provinces étudient la situation et elles ont de la difficulté à trouver une définition de «planificateur financier». C'est une des questions difficiles à résoudre. Il y a, au Canada, une organisation qui remet des diplômes; le titre de planificateur financier enregistré existe. Notre propre organisation a établi un titre, celui de conseiller financier agréé. Il y a diverses façons d'y accéder. Un avocat ou un comptable peut devenir planificateur financier. Les juridictions qui étudient la question ont beaucoup de difficulté à définir le planificateur financier.

Le sénateur Sylvain: On entend souvent l'expression «planification financière» et elle est nébuleuse. Peu de gens savent exactement de quoi nous voulons parler. Si nous utilisons une expression, il est important, à un moment donné, de la définir et de lui attribuer une connotation particulière.

Je crois que vous avez raison, en ce qui concerne le Québec. Il me semble que le planificateur financier a un titre qui lui est transmis par une nouvelle organisation quelconque.

J'ai aussi entendu dire qu'un planificateur financier exerçant sa profession au Québec appelé à s'occuper d'assurances doit avoir un permis d'agent d'assurance-vie, ainsi qu'un permis de planificateur financier.

M. Murphy: Je n'en suis pas absolument sûr, mais il est certain que c'est ce que nous recommandons partout où nous faisons affaire. Nous recommandons que la réglementation soit déterminée selon le domaine pertinent. Par exemple, un comptable doit suivre la réglementation des comptables. Un avocat est assujéti à la réglementation du Barreau. Un agent d'assurances doit respecter les règlements fixés dans ce domaine. En d'autres mots, une personne qui fait de la planification financière ou qui se qualifie de planificateur financier en Colombie-Britannique ou en Ontario et vend de l'assurance doit avoir un permis à cet effet.

Le sénateur Sylvain: À l'heure actuelle, si je me rendais chez quelqu'un, en Ontario, qui se présente comme étant un planificateur financier, je ne pourrais savoir s'il est qualifié parce que personne ne peut déterminer ces qualifications, n'est-ce pas?

M. Murphy: Pour l'instant, il n'y a personne d'autre que les organisations individuelles.

Le sénateur Sylvain: Si je vais chez un agent d'assurance-vie, comme c'est le gouvernement qui attribue les permis, j'ai une certaine garantie que cette personne a suivi une formation, mais ce n'est pas le cas du planificateur financier?

M. Murphy: Pas spécifiquement, en ce qui concerne le planificateur financier. Vous avez raison.

[Text]

Mr. Glover: May I add that these men and women not only have their life licence, but if they are members of our association they must be committed to expanding their educational base. We will terminate membership from our organization if members do not progress through educational standards. In fact, we terminate about 700 memberships a year for agents who do not commit to upgrade themselves to be able to serve their clients better.

Alberta is in the process of looking very seriously at licensing financial planners. I was involved in a presentation to the Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs there two weeks ago.

The Chairman: On the same question, do I understand that agents are licensed throughout the country? Is it the same standard, because licensing is a provincial affair? What is the situation? I think it is important we understand whether it is a matter of taxation to issue a permit. Perhaps it is important that we understand the difference, because it is not the same thing here in this country as it could be in Europe or elsewhere. Is it similar?

Mr. Wahl: Mr. Chairman, I will try to answer your question. Licensing is a provincial matter. As an example, I am licensed in Ontario only and I believe that my colleague, Mr. Murphy, is licensed probably in three or four provinces. It is possible to get multiple licensing in a variety of provinces. Generally speaking, most of our members are licensed to do business only in one province.

If I might follow up on Senator Sylvain's remarks about licensing, it is possible to go to a registered financial planner, an RFP with the designation, who is in fact not licensed and does not carry the licence to sell product. That person would normally make a recommendation to his or her client on a fee only basis and it would be up to the client then to proceed with implementation and actually buy that product required. There are two types of people that we are dealing with here, those who are licensed and those who are not.

The Chairman: Could we receive a resume from you for our records as to what "licensing" means throughout the country, especially qualifications, and what protection customers have who are doing business with those who hold licences?

Mr. Murphy: Mr. Chairman, we would be delighted to do that. In fact, through our organization we provide licensing examinations and study manuals to the industry. We will make sure that you get a summary of that.

The Chairman: Perhaps you could provide a summary of two or three pages as to what the situation is.

Mr. Wahl: As an association, we have been dealing with almost every province in an attempt to upgrade those requirements and provide for some type of ongoing educational requirement for licensing. We have been working diligently with all jurisdictions.

Senator Nurgitz: That implies standards are different from province to province.

Mr. Wahl: Yes.

[Traduction]

M. Glover: Permettez-moi d'ajouter que ces femmes et ces hommes ont leur permis à vie et, s'ils sont membres de notre association, ils doivent s'engager à enrichir leurs connaissances. Les membres qui ne le font pas perdent leur statut de membre. En fait, nous éliminons environ 700 membres par année; il s'agit d'agents qui n'ont rien fait pour améliorer leurs aptitudes et leurs connaissances afin de mieux desservir leurs clients.

L'Alberta étudie très sérieusement la possibilité d'attribuer des permis aux planificateurs financiers. J'ai participé à une présentation au sous-ministre de Consommation et Corporations là-bas, il y a deux semaines.

Le président: Dois-je comprendre que les agents ont des permis partout au pays? Les mêmes normes s'appliquent-elles partout, étant donné que les permis relèvent de la juridiction provinciale? Quelle est la situation? Je crois qu'il est important de comprendre si l'attribution d'un permis est une question de fiscalité. Il est peut-être important de comprendre la différence, parce que ce n'est pas la même chose ici qu'en Europe ou ailleurs. La situation est-elle similaire?

M. Wahl: Monsieur le président, je vais tenter de répondre à votre question. L'attribution de permis est une question de compétence provinciale. Par exemple, j'ai un permis de l'Ontario seulement et je crois que mon collègue, monsieur Murphy, détient un permis de trois ou quatre provinces. Il est possible d'obtenir des permis multiples dans diverses provinces. En général, la plupart de nos membres n'ont un permis que pour faire affaire dans une seule province.

Si vous me permettez de donner suite aux observations du sénateur Sylvain sur l'attribution de permis, il est possible d'aller voir un planificateur financier enregistré possédant un titre et n'ayant pas le permis de vente requis. Normalement, cette personne doit faire une recommandation à son client, contre rémunération, et il appartient au client d'effectuer la mise en oeuvre et d'acheter le produit requis. Nous parlons de deux types de personnes, celles qui détiennent un permis et celles qui n'en ont pas.

Le président: Pourriez-vous nous fournir un résumé pour nos dossiers, indiquant ce que l'expression «attribution de permis» signifie partout au pays, en particulier les qualifications, et expliquant la protection qu'ont les clients qui font affaire avec les personnes détenant un permis?

M. Murphy: Monsieur le président, nous le ferons avec plaisir. Notre organisation fournit à l'industrie des examens pour l'attribution de permis et des manuels d'étude. Nous verrons à ce que vous en obteniez un résumé.

Le président: Vous pourriez peut-être fournir un résumé de la situation en deux ou trois pages.

M. Wahl: À titre d'association, nous traitons avec presque toutes les provinces pour tenter d'améliorer ces exigences et d'établir certains critères permanents d'attribution de permis, en ce qui a trait à la formation. Nous travaillons assidûment avec toutes les juridictions.

Le sénateur Nurgitz: Cela sous-entend que les normes sont différentes d'une province à l'autre.

M. Wahl: Oui.

[Text]

Mr. Glover: They are quite uniform, senator, but they are different province to province.

Senator Kirby: Part of the brief where you went point by point through all of the issues from ABM machines, soliciting, direct communications, on premises and separate premises, is useful to us because you have dealt with a lot of the details.

I wonder if I might just ask one question. Mr. Glover has been present for part, if not all, of the discussion from other witnesses which has dealt with this issue of flow of information which you touch on in some detail in your report. Clearly your position is based on the concept that the process of retailing, which you say is prohibited, begins the minute that any information is passed from a bank to an insurance company; is that correct?

Mr. Glover: Yes, I think that it clearly does. The competitive leg up is the client information. It is not where do they go, whether it is into the branch or into someone's office. The competitive leg up is the information that is allowed to be passed.

Senator Kirby: When you say "competitive leg up", you mean an insurance company with a relationship to a bank would have a leg up on insurance companies that did not have a relationship to a bank?

Mr. Glover: Absolutely. If they received the information, without question it would diminish competition.

Senator Kirby: If the government did not want somebody to have a leg up, or bank-related insurance companies to have such a leg up, why do you think the government allowed banks to buy insurance companies?

I understand your argument exactly. However, what is troubling me is that your argument leads to the conclusion that any potential advantage banks might have had by acquiring an insurance company is taken away. Therefore, I question why the government allowed it in the first place.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, through you to Senator Kirby, I would suggest that there are two or three issues here that we should consider. Earlier in testimony this morning we heard some comments about the economies of scale of operating large financial institutions and sharing of assets and purchasing of certain things. Certainly there will be some competitive edge; that is why different organizations come together at the top and share management. Putting two organizations together generally results in less management people. There are a number of areas where it might be helpful, particularly in an international scope when working in other markets, because in the insurance industry in particular, we are not only dealing with a Canadian organization. Almost half the business in the life insurance side is done outside of Canada. They have to be able to operate in other jurisdictions. I would suggest that is one area, not only in Canada but outside of the country, where it could be a major issue if it is a different type of market.

[Traduction]

M. Glover: Elles sont plutôt pareilles, sénateur, mais elles varient de province en province.

Le sénateur Kirby: La partie du mémoire dans laquelle vous abordez point par point toutes les questions des guichets automatiques de banque, de la sollicitation, du service de communication directe, de la vente d'assurance dans un espace réservé aux opérations bancaires, et de la séparation des lieux est très importante pour nous, car vous y donnez une foule de renseignements.

J'aimerais toutefois poser une question. Monsieur Glover a assisté à au moins une partie des interventions des autres témoins qui ont porté sur la question de la circulation des renseignements dont vous parlez brièvement dans votre rapport. Vous êtes manifestement d'avis que l'on peut parler de vente au détail de l'assurance, qui selon vous est interdite, à l'instant même où une banque achemine un renseignement à une compagnie d'assurances. C'est bien cela n'est-ce pas?

M. Glover: Oui, cela me semble évident. Les renseignements sur la clientèle constituent un avantage sur la concurrence. Peu importe où ils sont acheminés, que ce soit à la succursale ou à un bureau quelconque. Les renseignements dont on autorise la divulgation représentent un avantage sur la concurrence.

Le sénateur Kirby: Lorsque vous parlez «d'avantage sur la concurrence», vous voulez dire que les compagnies d'assurances qui ont un lien avec une banque sont favorisées par rapport à leur concurrents qui n'ont aucun lien avec une banque?

M. Glover: Exactement. Si elles obtiennent les renseignements, elles réduisent la concurrence.

Le sénateur Kirby: Si le gouvernement ne voulait pas favoriser personne, ou voulait éviter que des compagnies d'assurances ayant un lien avec une banque bénéficient d'un tel avantage, pourquoi pensez-vous qu'il a laissé des banques acheter des compagnies d'assurances?

Je comprend très bien votre raisonnement. Ce qui me laisse toutefois perplexe, c'est qu'il nous amène à conclure que les banques qui ont acquis une compagnie d'assurance se font retirer tous les avantages qu'elles auraient pu en obtenir. Par conséquent, je me demande pourquoi le gouvernement s'est montré d'accord au tout début.

M. Murphy: Monsieur le Président, j'aimerais, par votre entremise, pouvoir dire au sénateur Kirby qu'il y a deux ou trois points à ce sujet que nous devrions examiner. Dans les témoignages de ce matin, on a entendu des observations selon lesquelles certaines grandes institutions financières ont pu réaliser des économies d'échelle en partageant des avoirs et en achetant certains biens. Elles en retirent certainement des avantages sur le plan de la concurrence; cela explique pourquoi les dirigeants de diverses organisations se regroupent et gèrent en commun leurs entreprises. En règle générale, la fusion de deux organisations donne lieu à une réduction du personnel administratif. Elle peut s'avérer profitable dans de nombreux domaines, notamment sur le plan international, lorsqu'on touche à d'autres marchés, car l'industrie des assurances, surtout, dépasse les frontières canadiennes. Presque la moitié du commerce d'assurance-vie s'effectue à l'extérieur du Canada. Les assureurs doivent être en mesure de travailler dans d'autres

[Text]

When asking us questions, you have to remember that we are dealing at the retailing levels. In fairness, we have had some discomfort and we have expressed that about the possibilities of banks owning insurance companies and where that may lead, but it is not an area in which we would ever claim to have expertise. We are watching what may happen over the next five, 10 or 15 years and to where that may lead us. We cannot comment in a major way, being at the retail level.

Senator Kirby: Having gone through all your detailed comments, can I ask one technical question on a point I did not understand. On page eight under point 17 the annual increments to a life savings target, I understand the 12-month limitation. I did not understand that if in fact they are only annual payments, how that effectively makes it an ongoing rolling 12 months?

Mr. Glover: We think that if something is done in annual increments it can be preprogrammed to be this for next year, then that is the base to this for next year, almost like a renewable. In our thought process on this topic, we were almost comparing it to renewable term insurance.

Senator Kirby: Whereas, if you were doing monthly payments—

Mr. Glover: I think the fact that because 12 months is in there, it looked to us to be initially not terribly offsetting.

Senator Kirby: What do you mean by “offsetting”?

Mr. Glover: Not a problem. Then as we started to look at it we thought, wait a second, you can start renewing these things automatically, so even though it has a one-year window it can be a one-year renewable window.

Senator Kirby: My reaction was what yours was the first time. I had never thought of that and I was trying to have you explain it to me because I did not understand it.

The Chairman: There are no other questions. I thank you very much on behalf of the committee for your contribution. We will look forward to having your input on other legislation or other regulations that we receive.

Mr. Murphy: Thank you, Mr. Chairman.

The committee recessed.

Upon resuming.

The Chairman: This afternoon we have the pleasure of having with us the Canadian Bankers Association. They are not

[Traduction]

domaines de compétence. J'imagine qu'il existe un domaine, tant au Canada qu'à l'extérieur du pays, dans lequel une telle fusion pourrait être un atout précieux, s'il s'agissait d'un genre de marché différent.

Lorsque vous nous interrogez, vous ne devez pas oublier que nous vendons de l'assurance au détail. En toute justice, nous avons subi certains inconvénients et nous avons fait connaître les dangers qui nous menacent si les banques reçoivent l'autorisation d'acheter des compagnies d'assurances et les conséquences qui peuvent en résulter, mais ce n'est pas un domaine que nous connaissons véritablement bien. Nous allons surveiller ce qui se produira au cours des cinq, dix ou quinze prochaines années afin de connaître ce qui en résultera pour nous. Nous ne pouvons pas nous prononcer clairement sur ce sujet puisque nous nous spécialisons dans la vente au détail.

Le sénateur Kirby: Après avoir écouté toutes vos observations détaillées, j'aimerais poser une question technique sur un point qui m'a échappé. À la page huit du point 17 portant sur les augmentations annuelles des primes d'épargne de l'assurance-vie, je crois comprendre qu'il y a une limite de 12 mois. Je me demande pourquoi, si l'on exige seulement des paiements annuels, on doit alors les faire sur une période de 12 mois consécutifs.

M. Glover: Nous croyons que si l'on doit modifier les augmentations annuelles, on peut les programmer à l'avance pour l'an prochain. C'est donc la base des augmentations pour l'an prochain, un peu comme dans le cas de l'assurance renouvelable. Lorsque nous nous sommes penchés sur ce sujet, nous l'avons pratiquement comparé à une assurance temporaire renouvelable.

Le sénateur Kirby: Tandis que, si vous faites des paiements mensuels...

M. Glover: Je crois que nous avons opté pour une période de 12 mois parce que cela ne nous semblait pas, à prime abord, très compensateur.

Le sénateur Kirby: Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par «compensateur»?

M. Glover: Volontiers. Lorsque nous avons entrepris d'examiner cette question, nous nous sommes dit, voyons un peu, nous pourrions renouveler ces polices automatiquement, et même si elles sont d'un an, nous pouvons en faire des polices renouvelables chaque année.

Le sénateur Kirby: Ma réaction a été semblable à celle que vous avez eu au début. Je n'avais jamais envisagé la question sous cet aspect et je voulais que me donniez des éclaircissements parce que je n'y comprenais rien.

Le président: Il n'y a pas d'autres questions. Au nom du comité, je vous remercie beaucoup de votre participation. Nous espérons que vous serez à nouveau des nôtres lorsque nous recevrons d'autres textes de loi ou d'autres règlements.

M. Murphy: Merci, monsieur le Président.

Le Comité suspend ses travaux.

Le Comité reprend ses travaux.

Le président: Cet après-midi, nous sommes heureux d'avoir avec nous les représentants de l'Association des banquiers

[Text]

strangers to our committee. We are pleased to welcome you today.

I understand that you have some comments, but no brief. Mrs. Sinclair, you are the president of the association. Would you please present your colleagues to the committee?

Mrs. Helen K. Sinclair, President, The Canadian Bankers Association: Thank you very much, Mr. Chairman. Thank you for your invitation to appear before the committee this afternoon.

Let me start by introducing my colleagues. Mr. Cliff Shirley is an executive vice-president with the Canadian Imperial Bank of Commerce and is also the Chairman of the CBA's Financial Sector Policy Committee. Mr. Shawn Cooper is Vice-President of Financial Institutions at the CBA. Mr. Blair Keefe is the legal advisor to the CBA.

Indeed, Mr. Chairman, I do have a few brief remarks with which to open. The focus of these remarks will be on the insurance question, although I do want to say a few brief things on the issue of minority investments and affiliated directors. We would be quite prepared to take questions from committee members in these areas.

With respect to insurance, we have examined the testimony of these hearings to the extent that it is available at this point in time. We have noted a number of higher level questions which have been posed, including the question of the evolution of the market which underlies the policy changes this committee has been examining. We would be very pleased to give a rendition of our perception of this evolutionary trend if committee members wish. However, for the time being, I would like to go on in order to keep my opening comments relatively brief.

In examining the testimony, we believe that there has been some confusion—at least that confusion exists in our minds, Mr. Chairman—as to whether the committee is looking at policy itself with respect to insurance issues or whether it is looking at regulations which give effect to policy which has already been enunciated both in the latest paper tabled by Mr. Loisel and in the act which has been passed through Parliament.

If policy questions are indeed those which you intend to be studying, there are a number of policy issues which we would like to raise in relation to the regulations. They are all issues which could be effectively dealt with in the regulations.

One issue is the question of life annuities and whether life annuities should not be accommodated in some way within the regulations, perhaps as an authorized insurance activity. The second issue is the question of whether insurance activities should not be permitted more broadly for institutions operating in provinces which permit broader operations than those which would normally be allowed under the act and under these regulations. Thirdly, there is the question of target marketing and why target marketing eliminations of any kind are necessary within the regulations. Fourthly, there is the question as to whether those car and home insurance activities, which are already undertaken at this point in time by the

[Traduction]

canadiens, que nous connaissons bien. Nous vous souhaitons la bienvenue.

Je crois comprendre que vous désirez présenter certaines observations, mais aucun mémoire. Madame Sinclair, vous êtes présidente de l'Association. Auriez-vous l'obligeance de présenter vos collègues aux membres du comité?

Mme Helen K. Sinclair, présidente, Association des banquiers canadiens: Merci beaucoup, monsieur le président. Je vous remercie de l'invitation qui nous a été transmise de comparaître cet après-midi devant votre comité.

Permettez-moi d'abord de vous présenter mes collègues. M. Cliff Shirley est vice-président exécutif de la Banque canadienne impériale de commerce ainsi que président du comité des politiques du secteur financier de l'ABC. M. Shawn Cooper est vice-président des institutions financières à l'ABC. M. Blair Keefe est le conseiller juridique de notre association.

De fait, monsieur le président, j'aimerais commencer par quelques remarques brèves. Elles porteront sur la question de l'assurance, mais j'aimerais formuler certains brefs commentaires sur la question des participations minoritaires et des administrateurs affiliés. Nous serions parfaitement disposés à répondre aux questions des membres du comité à cet égard.

En ce qui a trait à l'assurance, nous nous sommes penchés sur les témoignages présentés à l'occasion de vos audiences, dans la mesure où ils sont disponibles. Nous avons remarqué qu'un certain nombre de questions plus larges ont été posées, y compris la question de l'évolution du marché qui sous-tend les changements d'ordre politique sur lesquels votre comité se penche. Nous serions très heureux de vous faire part de notre perception de cette tendance, si les membres de votre comité le désirent. Toutefois, pour l'instant, j'aimerais poursuivre afin que ma déclaration liminaire soit relativement brève.

À la lumière de vos témoignages, nous croyons qu'il y a eu une certaine confusion—du moins, cette confusion existe dans notre esprit, monsieur le président: le comité se penche-t-il sur la politique proprement dite en matière d'assurance ou s'attache-t-il aux règlements qui permettent d'appliquer la politique qui a déjà été énoncée, aussi bien dans le dernier document déposé par M. Loisel que dans la loi promulguée par le Parlement?

Si vous avez effectivement l'intention d'étudier les questions d'ordre politique, il y en a un certain nombre que nous aimerions soulever en relation avec les règlements. Il s'agit de questions qui pourraient toutes être réglées efficacement dans les règlements.

La première a trait aux rentes viagères; ces dernières ne devraient-elles pas être visées d'une certaine façon par les règlements, peut-être en tant qu'activité autorisée dans le secteur de l'assurance? La deuxième question est la suivante: dans les provinces où il est permis de se livrer à des activités qui vont au-delà de celles qu'autorisent habituellement la loi et ses règlements, ne devrait-on pas laisser aux établissements la possibilité d'exercer d'autres activités en matière d'assurance? Troisièmement, il y a la question des marchés cibles; pourquoi est-il nécessaire d'éliminer certains d'entre eux, de quelque genre que ce soit, dans les règlements? Ensuite, il convient de déterminer si les activités relatives à l'assurance automobile et

[Text]

banks and, I believe, some of the trust companies, should not be grandfathered in some manner—I know the politically correct term is grandparented, so let me use it—in the same way that those products which have been offered over a longer period of time and are historically recognized as banking activities are also going to be authorized in a more general way.

As I have already indicated, these types of policy issues could be easily accommodated within the regulations. If senators are interested in a discussion around these issues, we are certainly prepared to speak to them.

Alternatively, if the regulations are to give effect to existing policy, as enunciated in Mr. Loiselle's paper and in the act, we believe that there should be adherence to those two documents. We believe, as well, that the regulations should be established according to a number of broad principles. Perhaps I could simply list them very quickly.

Firstly, we believe the regulations should benefit consumers. They are not there to benefit companies, brokers, banks or trust companies; they are there to benefit consumers.

Secondly, they should not disrupt relationships between deposit institutions and their customers which have evolved over time and which are clearly customers' benefits to those institutions, such as group life relationships.

Thirdly, the regulations should not frustrate other powers which have been given to deposit institutions under the new *Trust Act* and the new *Bank Act*. I refer here specifically to financial planning powers.

Fourthly, we believe that there should be an implicit recognition of self-regulation, particularly to the extent that our industry has made very significant strides to self-regulate in a number of areas which we know are of policy interest to the committee. Finally, we think that the regulations should recognize evolution of the marketplace. Indeed, we believe your committee, Mr. Chairman, at the time it last reported made this commitment much more eloquently than we could ever do. I believe you commented on a status quo "that it is clearly inappropriate in a fast-changing, domestic and international financial environment." You commented further that innovators should not carry the burden of proof that their innovations benefit consumers; rather, those who do not favour innovation should carry the burden of proof that the innovation is to the detriment of consumers.

We appear before you, Mr. Chairman, assuming that this debate will proceed in an objective manner. I should say that we have been somewhat troubled by the testimony of one of your members who has identified himself in an appearance last week as having active links with the insurance industry. He has identified himself as an insurance broker. In examining the questions and comments raised by that member, we wonder whether they were entirely detached.

I would like to go on now with a couple of comments on the affiliated directors and minority investments issue. With respect to affiliated directors, I would simply like to say that

[Traduction]

à l'assurance habitation, qu'exercent déjà les banques et, je crois, certaines sociétés de fiducie, ne devraient pas être protégées par des droits acquis, d'une certaine façon, et être autorisés de façon plus générale au même titre que les produits qui ont été offerts pendant longtemps et qu'on a toujours reconnus comme étant du ressort des banques.

Comme je l'ai déjà indiqué, ces genres de questions d'ordre politique pourront facilement être prises en considération dans le cadre des règlements. Si les sénateurs sont intéressés à en discuter, nous sommes certainement disposés à le faire.

Par ailleurs, si les règlements doivent favoriser l'application des politiques existantes, comme l'énoncent le document de M. Loiselle et la loi, nous croyons qu'on devrait se conformer aux dispositions de ces deux documents. Nous croyons aussi que les règlements devraient être établis en fonction d'un certain nombre de grands principes. Peut-être pourrais-je en dresser très rapidement une liste.

Premièrement, nous croyons que les règlements devraient être à l'avantage des consommateurs. Ils ne visent pas à favoriser les sociétés, les courtiers, les banques ou les sociétés de fiducie: ils visent à profiter aux consommateurs.

Deuxièmement, les règlements ne devraient pas rompre les relations entre les établissements de dépôts et leurs clients, car ces relations ont évolué au fil du temps et sont manifestement à l'avantage des clients, comme l'assurance vie de groupe.

Troisièmement, les règlements ne devraient pas restreindre les autres pouvoirs conférés aux établissements de dépôts en vertu de la nouvelle *Loi sur les sociétés de fiducie* et de la nouvelle *Loi sur les banques*. Sur ce point, je fais spécialement allusion aux pouvoirs de planification financière.

Quatrièmement, nous croyons qu'il faudrait reconnaître implicitement l'autoréglementation, étant donné, particulièrement, les progrès marqués que nous avons accomplis dans un certain nombre des secteurs visés par les politiques de votre comité. Enfin, nous croyons que les règlements devraient tenir compte de l'évolution du marché. De fait, nous croyons que le plus récent rapport de votre comité, monsieur le président, formule cet engagement beaucoup plus éloquentement que nous aurions pu le faire. Je crois que vous y mentionnez que le statu quo est clairement insatisfaisant dans un contexte financier international et national en rapide évolution. Vous indiquez également que les innovateurs ne devraient pas avoir le fardeau de prouver que leurs innovations profitent aux consommateurs, mais qu'il revient plutôt aux opposants de prouver que le nouveau produit désavantage les consommateurs.

Nous témoignons devant vous, monsieur le président, avec le sentiment que la discussion aura lieu d'une manière objective. Cependant, je dois avouer que nous avons été quelque peu troublés par le témoignage d'un de vos membres qui a déclaré, la semaine dernière, entretenir des liens avec le secteur de l'assurance. Il s'est identifié comme courtier d'assurance. Nous nous interrogeons sur l'impartialité de ses questions et de ses commentaires.

J'aimerais poursuivre en faisant quelques commentaires au sujet des administrateurs affiliés et des participations minoritaires. En ce qui concerne les premiers, je me contenterai de

[Text]

we think the thrust here has to be towards expertise and maintenance of expertise and experience on the boards of financial institutions. That should be the ultimate test as to whether or not these regulations benefit consumers; not whether they can be made to work but whether they benefit consumers. That demands a certain level of pragmatism which may not yet be entirely reflected in the regulations we have seen to date.

With respect to minority investments, it is very important that the minority investments allow banks and other financial institutions to take the strategic move across pillars, which are contemplated in the new act, and into other countries, as we know globalization dictates. Those moves should be facilitated through means which go beyond the acquisition of a controlling interest in other institutions. As we have watched the Europeans move, in particular, there are numerous instances of strategic moves where controlling interests are not the interests which are required, at least not in the first instance.

I would like to ask Mr. Shirley to elaborate just briefly on this point.

Mr. Cliff Shirley, Chairman of the Financial Sector Policy Committee, Canadian Bankers Association: Thank you, Ms. Sinclair. Actually, minority investments were really not considered until about the last two to three decades. Life was very simple in Canada, and banks, as they expanded, would either do so by way of branch in Canada or by an investment that was controlled. To the extent that we were moving offshore, such as we did in London, England, New York, the Caribbean or the west coast of the United States, again we did it by branching.

In the seventies there were two developments that caused us to take what we might call joint ventures with other banks. One had to do with the developments of the North Sea oil. I think, for example, of what our own bank did at that time. We took a 20 per cent participation in a bank called the International Energy Bank, along with Barclay's, the Royal Bank of Scotland and the Republic National Bank of Dallas. Secondly, we moved to the Middle East, where there was a move to recycle petro dollars. Ourselves and the Kuwait Investment Company, the Industrial Bank of Japan and a couple of others set up a vehicle for that express purpose. It was a learning experience internationally.

That kind of investment, or shall I call it a joint venture, no longer seems to be in the cards internationally. So when we look at minority investments, to a good extent—perhaps to an overwhelming extent—the Canadian banks are looking south of the border because when we look at what American banks will do in Canada and, in return, what we do in the United States we are very much in the wholesale lending markets and we finance those loans by way of going into the federal funds market or by acquiring deposits from large corporations.

[Traduction]

dire que l'accent a été mis sur l'expertise ainsi que sur le maintien de l'expertise et de l'expérience au sein des conseils d'administration des établissements financiers. Voilà ce qui devrait être le critère prépondérant pour établir si, oui ou non, les règlements profitent aux consommateurs; il ne faut pas déterminer leur degré d'applicabilité, mais plutôt s'ils sont à l'avantage des consommateurs. Ce principe suppose un certain degré de pragmatisme, qui ne se reflète peut-être pas entièrement dans les règlements en vigueur à l'heure actuelle.

Pour ce qui est des participations minoritaires, il est très important de permettre aux banques et aux autres établissements financiers d'acquérir des intérêts stratégiques dans d'autres piliers de l'économie, ce qui est envisagé dans le cadre de la nouvelle loi, et dans d'autres pays, comme le veut le principe de la mondialisation. Ces opérations devraient être facilitées par des moyens autres que l'acquisition d'une participation majoritaire dans d'autres établissements. Si nous considérons l'exemple des Européens, en particulier, on constate de nombreux cas d'opérations stratégiques où l'acquisition d'une participation majoritaire n'est pas requise, du moins pas dans le premier cas.

J'aimerais que M. Shirley explicite brièvement ce point.

M. Cliff Shirley, président du comité des politiques du secteur financier, Association des banquiers canadiens: Merci, M^{me} Sinclair. En réalité, les participations minoritaires ne sont envisagées vraiment que depuis les vingt ou trente dernières années. La vie était alors très simple au Canada, et l'expansion des banques se faisait par l'établissement de succursales au Canada ou par des placements autorisés. Notre présence à l'étranger, comme à Londres, à New York, aux Caraïbes ou sur la côte ouest américaine, s'est également réalisée par l'établissement de succursales.

Au cours des années 70, deux faits nouveaux nous ont poussés à créer, avec les autres banques, ce qu'on peut appeler des sociétés en participation. Une d'entre elles visait la mise en valeur des champs pétrolifères de la mer du Nord. En guise d'exemple, je citerai ce que notre propre banque a fait à cette époque. Nous avons acquis une participation de 20 p. 100 dans une banque appelée l'International Energy Bank, à l'instar de la Barclay's, de la Royal Bank of Scotland et de la Republic National Bank de Dallas. Ensuite, nous avons investi au Moyen-Orient pour recycler les pétrodollars. Notre banque, la Kuwait Investment Company, la Banque industrielle du Japon et quelques autres avons établi un mécanisme dans ce but précis. Cette expérience a été formatrice sur le plan des opérations internationales.

Ce type de placement, que je devrais peut-être appeler société en participation, n'est plus très populaire à l'échelle internationale. Par conséquent, au chapitre des participations minoritaires, une bonne partie—peut-être même une trop forte majorité—de banques canadiennes se tournent vers les États-Unis, car lorsqu'on considère les futures activités des banques américaines au Canada, comparativement à celles des banques canadiennes aux États-Unis, on voit qu'elles sont concentrées dans le marché des prêts de gros financés sur le marché des

[Text]

We think that we should be doing more than that because under legislation there is gradually a movement afoot for interstate branching. We think the time has come to be entering into strategic alliances with American banks. That does not mean we go here with one alliance, there with another and somewhere else with a third. Capital is simply too scarce.

So we are looking now not at joint venturing but at what we call strategic intent in the most fundamental way, particularly given the free trade potential for doing just that.

With the Superintendent of Financial Institutions we have worked out criteria which is acceptable to them and to us. I will not go through a list, but there are two or three I thought I might mention here.

The company being acquired must be a regulated financial institution. Our superintendent would be able to assess the financial strength of the investor, that means the Canadian bank, and its ability to support the acquiring company. The acquiring company would be subject to capital asset rules. There is some good criteria that we have all agreed upon, but unfortunately the superintendent is wedded to a 5 per cent cap on our regulatory capital.

What that means—and I can be very specific here in the context of CIBC—is that we have a \$9 billion capital and so we have \$450 million by which to take on strategic intent in the United States. Anyone in the business world will know that \$450 million does not carry you very far. From that \$450 million we have to deduct what we already have by way of minority investments. Also under the rules for the bank for international settlements, any capital related to minority investments is already deducted, and we abide by the BIS rules. Our positioning, simply, is that the government already has adequate control. Certainly they have adequate supervisory power to permit us to do what we would like to do selectively on minority investments.

Mrs. Sinclair: Thank you very much, Mr. Shirley. Mr. Chairman, that is the end of our opening comments.

The Chairman: Thank you, Mrs. Sinclair. Firstly, I would like to answer a very specific question about members of our committee. We have rules in the Senate. In particular, regarding committees, Rule 95(a) says this:

A senator who has any pecuniary interest whatsoever not held in common with the rest of the Canadian subjects of the Crown in the matter referred to any select committee...

And we are one of the standing committees,

... shall not sit on such committee and any question arising in the committee relating to that pecuniary interest

[Traduction]

titres fédéraux ou par l'acquisition des dépôts de grandes sociétés.

Nous croyons que nous devrions faire davantage, puisque la tendance graduelle sur le plan législatif se porte vers l'établissement de succursales dans plusieurs États. Nous croyons que le moment est venu de conclure des ententes stratégiques avec les banques américaines. Cela ne signifie pas que nous nous établissons dans un endroit grâce à une première alliance, dans un autre grâce à une deuxième et encore ailleurs grâce à une troisième. Les capitaux sont tout simplement trop rares.

Donc, à l'heure actuelle, nous n'envisageons pas de société en participation, mais plutôt ce que nous appelons l'intention stratégique, de la façon la plus fondamentale, parce que le libre-échange, tout particulièrement, en donne la possibilité.

Nous avons élaboré, avec le Surintendant des institutions financières, les conditions qui seraient acceptables pour toutes les parties. Je ne les énumérerai pas toutes, mais il y en a deux ou trois que je vais aborder.

La société dont on fait l'acquisition doit être un établissement financier réglementé. Notre Surintendant serait en mesure d'évaluer la situation financière de l'investisseur, c'est-à-dire la banque canadienne, et sa capacité de soutenir la société acquise. La société acheteuse serait assujettie aux règles d'immobilisations. Nous nous sommes entendus sur certains critères adéquats, mais, malheureusement, le Surintendant tient mordicus au plafond des 5 p. 100 du capital autorisé.

Cela signifie—et je peux être très spécifique sur ce point pour ce qui est de la CIBC—que notre actif de 9 milliards de dollars nous permet de consacrer 450 millions à l'acquisition de participations stratégiques aux États-Unis.

Dans le monde des affaires, chacun sait qu'on ne va pas très loin avec 450 millions, car de ce montant, nous devons déduire la valeur de nos participations minoritaires actuelles. En outre, en vertu des règles de la Banque des règlements internationaux, tout capital lié à une participation minoritaire doit être déduit, et nous respectons ces règles. Nous affirmons simplement que le contrôle du gouvernement est déjà suffisant. Son pouvoir de surveillance l'est certainement pour nous donner la latitude que nous recherchons en matière de participation minoritaire.

Mme Sinclair: Merci énormément, M. Shirley. Monsieur le président, nos commentaires d'introduction sont terminés.

Le président: Merci, Madame Sinclair. Tout d'abord, je voudrais répondre à une question très spécifique au sujet des membres de notre comité. Le Sénat est réglementé. En ce qui concerne particulièrement les comités, le paragraphe 95. (1) du Règlement prescrit:

Un sénateur qui a un quelconque intérêt financier, qu'il ne partage pas avec tous les Canadiens, dans une affaire renvoyée à un comité...

et nous sommes un de ces comités,

... ne peut y siéger, et toute question soulevée au sein du comité au sujet de cet intérêt peut être tranchée par le comité, sous réserve d'un appel au Sénat.

[Text]

need be determined by the committee subject to an appeal to the Senate.

Rule 95(b) says:

Subject to subsection (1), a senator on whose motion an appeal, petition or other matter is referred to a special committee may, if the senator so desires, be a member of the committee.

Rules that apply to committees apply also to the Senate. I think we should submit the question to our committee to see how we should handle that, and whether or not there is a need to change.

Mrs. Sinclair, I would suggest that we have this request or complaint in writing. I would then ask the committee to meet *in camera* to study how we should act as a committee and so on. Is that satisfactory to you?

Mrs. Sinclair: We will take that under advisement, Mr. Chairman, and get back to you.

The comment was intended to be just that, as part of our opening remarks. However, the information you have provided is very useful. We will definitely get back to you.

The Chairman: It is public; it is available to you. I am sure my colleagues are anxious to ensure that they act in a proper way.

I might say that every senator, even if he or she is not a member of a committee, is allowed to sit on a committee. There is another section in the rules regarding votes. If there is a conflict of interest they should not vote, but that is something else. We will vote when we compile our report.

I would be very pleased—and I am sure my colleagues would be pleased—to receive any requests and handle that in the proper way. Is that satisfactory to you?

Mrs. Sinclair: Absolutely, Mr. Chairman. We will take that under advisement and get back to you.

The Chairman: Personally I am very pleased with your comments today. Your association, which represents the largest asset in the country, has something to say regarding the legislation and the regulations. That is your right. The other corporations concerned may do the same. That is good for the country.

Our interest at the Senate is to ensure that we have good bills and regulations. Also, we have to follow the economy and permit our financial institutions or corporations to progress, to be profitable, and to be in a position to compete with organized groups such as the common market in the United States, Asia and everywhere else.

It is important to me that our discussion go beyond a regulation in particular. We would like to hear what the financial corporations and institutions will be like in 10, 15 or 20 years, which is not a long time. Also, this is a proper time to praise the minister, who is saying that the four pillars should have new bills and regulations at the same time. For some groups it has been 40 years since they have had new regulations.

[Traduction]

Le paragraphe 95. (2) du Règlement dispose ce qui suit:

Sous réserve de l'alinéa (1) du présent article, un sénateur dont la motion renvoie un projet de loi, une pétition ou tout autre sujet à un comité spécial, peut, s'il ou elle le désire, être membre de ce comité.

Les règles qui s'appliquent aux comités visent également le Sénat. Je pense que nous devrions soumettre cette question à notre comité pour déterminer comment la résoudre, et évaluer si nous devrions procéder à un changement.

Madame Sinclair, j'aimerais que vous rédigiez cette demande ou cette plainte par écrit. Je demanderai ensuite au comité de se réunir à huis clos pour se pencher sur la façon dont nous devrions agir en tant que comité, et ainsi de suite. Cela vous satisfait-il?

Mme Sinclair: Nous étudierons la question, monsieur le président, et nous vous en reparlerons.

Le commentaire n'était destiné qu'à faire partie de nos déclarations liminaires. Cependant, le renseignement que vous nous avez donné est très utile. Nous vous en reparlerons assurément.

Le président: Cela fait partie du domaine public et est à votre disposition. Je suis certain que mes collègues sont très désireux de s'assurer qu'ils agissent d'une manière convenable.

Tous les sénateurs ont le droit de siéger au comité, même s'ils n'en sont pas membres. Il y a également un autre article des règles qui vise le vote. Si le sénateur est dans une situation de conflit d'intérêts, il ne devrait pas voter, mais c'est une tout autre question. Nous voterons au moment de faire notre rapport.

Je serais très heureux—et je suis convaincu que mes collègues le seraient également—de recevoir toute demande et de la traiter d'une manière adéquate. Cela vous satisfait-il?

Mme Sinclair: Absolument, monsieur le président. Nous en tiendrons compte et nous vous en reparlerons.

Le président: Pour ma part, je suis très heureux de vos commentaires. Votre association, qui représente les éléments d'actif les plus importants du pays, a son mot à dire en ce qui concerne les lois et les règlements. C'est votre droit. Les autres organismes concernés peuvent faire de même. C'est dans l'intérêt du pays.

Notre intérêt, au Sénat, est de veiller à ce que les projets de loi et les règlements soient satisfaisants. En outre, nous devons tenir compte de l'économie et permettre à nos établissements financiers et à nos sociétés de progresser, d'être rentables et de pouvoir faire concurrence aux groupes organisés, comme les marchés communs des États-Unis, de l'Asie et d'ailleurs.

Je considère important que nos discussions aillent au-delà d'un règlement en particulier. Nous aimerions savoir qu'elle sera la nature des sociétés et des établissements financiers dans 10, 15 ou 20 ans, ce qui n'est pas très loin. En outre, le moment est bien choisi pour faire l'éloge du ministre, qui affirme que les quatre piliers de l'économie devraient disposer de nouvelles lois et règlements en même temps. Les règlements touchant

[Text]

We thank you for your contribution. You can be assured, even though we may not be dealing with regulations, that we will receive suggestions, such as the one Mr. Shirley made a moment ago, at any time. If you have any suggestions regarding regulations for investment, we will permit corporations and financial institutions to have the same powers as others who do business in this country. Perhaps we should be ahead, but with control, especially when you mention in the interest of the consumer. In the end, if we serve the customers well normally our institutions should benefit from that.

That is my reaction to your address. I will leave it to my colleagues to ask you questions. Senator Kirby.

Senator Kirby: Thank you, Mr. Chairman. You have certainly covered the waterfront on a number of issues. Therefore, my questions are likely to move around on several of the topics you have touched on.

Perhaps we could begin with the issue of affiliated directors, which is near and dear to your heart as well as to mine.

I noticed you couched your argument in favour of having relatively weak conditions in relation to affiliated directors on the basis of pragmatism and benefitting consumers, where the three arguments you made in favour of perhaps setting relatively weak conditions applied to affiliated directors.

I should like to ask you two questions. What was your reaction to section 166 in the original draft of Bill C-83? That was the section that actually defined affiliated directors in the law. As you know, the version that was subsequently passed said that the definition of affiliated director would be left to regulations. Do you have any difficulty with putting in regulations what was originally in section 166?

A related question is this: Since you didn't give a definition of an affiliated director in your comments, would you care to give us one?

Mrs. Sinclair: Thank you, senator. Mr. Shirley is going to answer that question.

Senator Kirby: I should say I am always delighted when another Dalhousie graduate and another Maritimer is allowed to speak to a Senate committee.

Mr. Shirley: I suppose I should go back into the history a little bit in responding to your question. When you ask what was the reaction to the original draft of section 166, I can tell you that from the point of view of the chief executive officers of all the banks and the board members of all the banks, it was not positive at all. We were looking at it from the point of view not that you cannot find directors out there, because you know and we know that you can find a director anywhere you wish if that is all you are looking for, but we felt strongly and we continue to feel strongly that it is not serving one of the principles

[Traduction]

certaines secteurs n'ont pas fait l'objet d'une révision depuis 40 ans.

Nous vous sommes reconnaissants de votre contribution. Vous pouvez être assurés, même s'il est possible que nous ne nous occupions pas des règlements, que nous serons toujours prêts à recevoir des suggestions comme celles de M. Shirley il y a un moment. Nous avons l'intention de permettre aux sociétés et aux établissements financiers de disposer des mêmes pouvoirs que les autres entreprises qui font des affaires dans ce pays. Nous devrions peut-être mener le pas, sans nous emballer cependant, particulièrement lorsqu'il est question de l'intérêt du consommateur. Au bout du compte, si nous servons bien les intérêts du consommateur, nos établissements financiers devraient normalement en tirer profit.

Voilà comment je réagis à vos commentaires. Je laisserai maintenant mes collègues vous poser des questions. Sénateur Kirby.

Le sénateur Kirby: Merci, monsieur le président. Vous avez certainement passé en revue les données préliminaires d'un certain nombre de problèmes. Par conséquent, mes questions tourneront probablement autour de plusieurs des sujets que vous avez abordés.

Nous pourrions peut-être commencer par le problème des administrateurs affiliés, qui nous tient tous à coeur.

J'ai remarqué que votre argument en faveur des dispositions relativement souples visant les administrateurs affiliés était fondé sur le pragmatisme et l'avantage que pourrait en retirer les consommateurs, lorsque vous avez mentionné les trois arguments en faveur de la possibilité d'établir des dispositions relativement souples visant les administrateurs affiliés.

J'aimerais vous poser deux questions. Quelle a été votre réaction au sujet de l'article 166 à l'avant-projet de loi C-83?

Cet article définit ce qu'est un administrateur affilié en vertu de la loi. Comme vous le savez, la version qui a été adoptée par la suite prescrit que cette définition sera formulée dans les règlements. Entrez-vous des difficultés à l'insertion de la définition initiale de l'article 166 dans les règlements?

J'ajouterais une question connexe: Puisque vous n'avez pas défini l'administrateur affilié dans votre commentaire, pourriez-vous le faire?

Mme Sinclair: Merci, sénateur. M. Shirley va répondre à cette question.

Le sénateur Kirby: Je dois dire que je suis toujours ravi lorsqu'un diplômé de Dalhousie et un habitant des Maritimes est invité à parler devant un comité sénatorial.

M. Shirley: Je suppose qu'il me faudra un peu remonter dans l'histoire pour répondre à votre question. Lorsque vous demandez quelle était la réaction à l'avant-projet original de l'article 166, je puis vous dire que les chefs de la direction et les membres du conseil de toutes les banques y ont réagi très mal. Selon nous, le problème n'était pas qu'on ne peut trouver d'administrateur là-bas, parce que vous savez comme moi qu'on peut trouver un administrateur n'importe où si c'est ce qu'on cherche, mais nous avons la nette impression—et nous continuons toujours à l'avoir—que cela contrevient à l'un des

[Text]

of financial services legislation in this country, which is the soundness and the solvency of the financial system.

That is a very strong statement to make, as you can appreciate. I would like to go back to the Estey hearings, when specifically there were questions raised about the role of not the Conduct Review Committee, since there was no Conduct Review Committee in those days, but the Audit Committee, which really is the bellwether of the group from the point of view of provincial regulation. You are really looking for early warning signals. You need a very strong audit committee, you need a very strong regulator, and you need very strong external auditors.

Despite all that you will sometimes go wrong because of the complexities of things around that audit committee.

Now we have branched out—and justifiably so—to new legislation which embraces a Conduct Review Committee. Again, it is another bellwether of the group because you are looking at the related parties and self-dealing rules. Our point is that these are your two key committees in terms of provincial regulation, and these are committees which must be staffed not by affiliated directors—the majority of them must be unaffiliated.

I have been around enough of this in our banks to feel—and I know my colleagues in other banks feel the same way—that when you are dealing with those committees you must deal with the greatest strength possible not only of business experience but of what we might call financial institution experience. I am talking here about the parameters of risk management. Risk management is more than making a loan and getting it back. I am talking about foreign exchange dealings, all the things that go on with swaps, the many operational risks, the market risks, and so many activities that require exceedingly professional management and exceedingly professional directors.

Our reaction, to answer your question, is that I think you are watering down the system to the detriment of the safety of financial institutions. I know our CEOs are saying the same thing and feel strongly that is so. I am not suggesting it will show up very quickly, but I think there is a strong argument for saying that solvency, safety of depositors' funds, should be your first principle and you really should be operating from the greatest extent possible.

Moving to your second question, which is to give a definition of affiliation, we are talking about how a director's judgment might be impaired. I suppose we could look at two or three areas. We could say that if a director is an appointee of a dominant shareholder of the financial institution, or if a director is associated with such a shareholder, or I might say if a lawyer whose billings from the financial institution exceed a good percentage of total billings of the firm, that would cause us to say that perhaps the director's judgment is impaired.

That is why, moving to another definition of affiliation, we think that one where the director's loan or a loan in which the

[Traduction]

principes des lois sur les services financiers de notre pays, qui concerne la solidité et la solvabilité des systèmes financiers.

C'est une affirmation très directe, comme vous pouvez le voir. J'aimerais remonter aux audiences d'Estey, particulièrement au moment où des questions ont été soulevées concernant le rôle non pas du Comité de révision de la conduite des affaires, car il n'y en avait pas à cette époque, mais du Comité de vérification, qui est celui qui trace réellement la voie au groupe en ce qui concerne les règlements provinciaux. Il faut vraiment rechercher des signes précurseurs. Il vous faut un comité de vérification très solide, une entité réglementaire très forte et des vérificateurs externes très compétents.

En dépit de tout cela, vous pourriez vous tromper à cause du caractère complexe des choses qui entourent ce comité de vérification.

Et puis nous en sommes venus—et à juste titre—à de nouvelles lois qui prévoient un Comité de révision de conduite des affaires. Là encore, nous avons un comité qui dirige le groupe parce que nous sommes en présence d'apparentés et de transactions intéressées. À notre avis, il s'agit là des deux comités principaux en ce qui concerne le règlement provincial, et ces comités ne doivent pas faire appel à des administrateurs affiliés—la plupart d'entre eux ne doivent pas être affiliés.

J'en ai vu assez sur ce sujet dans nos banques pour penser—et je sais que mes collègues d'autres banques pensent la même chose—que si vous devez traiter avec ce genre de comité, vous devez y intégrer le plus de compétences possibles non seulement au titre de l'expérience des affaires, mais aussi de ce qu'on pourrait appeler l'expérience des institutions financières. Ce que je dis concerne les paramètres de la gestion des risques. La gestion des risques, c'est plus que faire un prêt et être remboursé. Je parle de transactions sur les marchés de change, de tout ce qui concerne les swaps, des nombreux risques opérationnels, des risques du marché et de la foule d'activités qui exigent une gestion extrêmement professionnelle et des administrateurs extrêmement professionnels.

Pour répondre à votre question, je dirais que vous affaiblissez le système au détriment de la sécurité des institutions financières. Je sais que nos directeurs disent la même chose et qu'ils le pensent nettement. Je ne veux pas dire que cela se manifestera très vite, mais je crois qu'on peut affirmer sans se tromper que la solvabilité et la sécurité des fonds des déposants doit être un principe prépondérant et qu'on devrait faire en sorte de le favoriser le plus possible.

En ce qui concerne votre deuxième question, relativement à une définition de l'affiliation, elle concerne le fait que le jugement d'un administrateur peut être faussé. Je crois que nous pourrions considérer deux ou trois secteurs. Nous pourrions dire que si un administrateur est nommé par un actionnaire principal d'une institution financière, ou si un administrateur est associé à un tel actionnaire,—ou, autrement dit, si un avocat facture une institution financière pour des montants qui dépassent un bon pourcentage de la facturation totale de la firme, cela nous amènerait peut-être à dire que le jugement de l'administrateur est faussé.

C'est pourquoi, si nous passons à une autre définition de l'affiliation, nous pensons que lorsque le prêt consenti à un

[Text]

director is involved is not in good standing would cause the director to become affiliated. That is the way we would look at the definition.

Senator Kirby: Correct me if I am wrong in summarizing what you said. I think what you said is that the definition of an affiliated director that the banks now implicitly use is okay, and that explicitly there should not be further constraints, specifically those proposed in section 166 of the original draft, which are the conditions that emanated from this committee's report of two or three years ago. Those conditions, in effect, said that a director was affiliated if he was employed by a company which was a significant borrower of the financial institution.

I understand clearly you have rejected that as a definition. Again, correct me if I am paraphrasing you wrongly, but you have said that it is just too difficult otherwise to get experienced people to fill those jobs. I understand you could always find warm bodies because there are 27 million Canadians. In spite of the size of bank boards, they are not that large yet. The fact of the matter is you seem to be arguing that you could not find sufficiently experienced people. Is that essentially your argument or have I missed something?

Mr. Shirley: Perhaps I should elaborate on what you mean by experienced people.

Senator Kirby: You used the words "experienced people".

Mr. Shirley: There are experienced people in all walks of life. I am talking about a particular kind of expertise. That goes with mostly large corporations, people who are dealing with complex situations, people who really understand the complexities of banking—and they are very complex today—or trust company management, people who are attuned to issues of globalization and internationalization, people who really understand the risk. When things go wrong in an institution, it is sometimes too late to do anything about it unless you are attuned at the director level or the CEO level to understand what those risks are.

Senator Kirby: Your view is that there are not sufficient people who are borrowers from other financial institutions to serve on the board of a financial institution from which they are not a borrower?

Mr. Shirley: Yes, that is one group to go.

Senator Kirby: That seems to be your argument.

Mr. Shirley: We would take the Royal directors, they would take ours, and the Scotia's would go to the Bank of Montreal. That is one way to do it. However, our question is what is the cost of that and what are you doing in the disruption of normal relationships that have existed over quite a period of time?

Secondly, you are ignoring the sound business judgment that already exists around a boardroom table, and you are ignoring the individual integrity that goes with those directors.

[Traduction]

administrateur ou un prêt qui concerne un administrateur n'est pas en règle, l'administrateur deviendrait affilié. C'est notre façon d'envisager la définition.

Le sénateur Kirby: Corrigez-moi si je me trompe en résumant ce que vous dites. Je crois que ce que vous dites, c'est que les banques donnent actuellement une définition implicite d'administrateur affiliés et que cette définition est correcte, et que, explicitement, il ne devrait y avoir aucune autre contrainte, particulièrement celles qui sont prévues à l'article 166 du projet de loi original, qui sont les conditions formulées dans le rapport de notre comité il y a deux ou trois ans. Selon ces conditions, un administrateur était affilié s'il était à l'emploi d'une société qui empruntait de grosses sommes de l'institution financière.

Je comprends tout à fait que vous n'ayez pas adopté cette définition. Une fois encore, corrigez-moi si je me trompe, mais vous avez dit qu'il serait autrement beaucoup trop difficile de doter ces postes avec des personnes expérimentées. Je sais bien qu'on pourra toujours trouver quelqu'un, parce qu'il y a 27 millions de Canadiens. En dépit de leur taille, les conseils des banques ne sont quand même pas si grands. Le fond de la question, c'est que vous semblez prétendre que vous ne pourriez trouver de personnes suffisamment expérimentées. Est-ce là l'essentiel de votre argument, ou ai-je laissé tomber quelque chose?

M. Shirley: Peut-être devrais-je préciser ce que vous voulez dire par personne expérimentée.

Le sénateur Kirby: Vous avez utilisé le terme «personne expérimentée».

M. Shirley: Il y a des gens expérimentés dans tous les domaines. Je parle d'une expertise particulière. Cela est vrai pour la plupart des grandes sociétés; on recherche des gens qui maîtrisent des situations complexes, des gens qui comprennent réellement les complexités des activités bancaires—et elles sont très complexes de nos jours—ou la gestion d'une société de fiducie, des gens qui sont au fait des questions de mondialisation et d'internationalisation, des gens qui comprennent réellement ce qu'est le risque. Quand les choses tournent mal dans un établissement, il est parfois trop tard pour faire quoi que ce soit, à moins que les administrateurs puissent comprendre quels sont les risques.

Le sénateur Kirby: Selon vous, il n'y a pas suffisamment de gens qui empruntent d'autres institutions financières pour être membres du conseil d'une institution financière dont ils ne sont pas emprunteurs?

M. Shirley: Oui, on pourrait dire cela.

Le sénateur Kirby: Cela semble être votre argument.

M. Shirley: Nous ferions appel aux administrateurs de la Banque Royale, eux feraient appel aux nôtres, et la Banque Scotia irait chercher ceux de la Banque de Montréal. C'est une façon de faire. Cependant, nous nous demandons ce qu'il en coûte et qu'est-ce qu'on ferait avec le bris des relations normales qui existent depuis pas mal longtemps.

Ensuite, vous ne tenez pas compte du jugement solide qui existe déjà autour d'une table du conseil, et vous ne tenez pas

[Text]

Senator Kirby: Let me make two comments. I do not think you are ignoring the sound business judgment because it seems to me that one can apply sound business judgment whether one is on the board of Bank A or Bank B.

Secondly, if you go back into the history of this issue—and then, Mr. Chairman, I will move on to a separate subject—you will find that it came about not because anyone had even remotely suggested that members of bank boards were in fact behaving in a way that was inappropriate, but because in the changing climate of public confidence in a variety of institutions in this country—private sector as well as public sector, governmental as well as business—it was difficult for the average citizen to accept the notion that someone was truly independent of an institution to which they owed a lot of money. That optic, however real or imagined, is nevertheless a factor which it seems to me public policy has to deal with, as it has dealt with new conflict of interest rules and freedom of information rules and a variety of other things governing all aspects of public life in this country.

It seems to me that you have not really addressed that optics issue other than to say it disrupts the normal course of business and is a little awkward for you, and I accept both those points. The question is whether they outweigh the problem of the optics issue.

Mr. Shirley: I would like to respond, Mr. Chairman, on the optics issue. Yes, we are concerned about the perceptions and I do not think, as an industry, we have done a good job explaining the regulatory scrutiny that does go on regarding directors' loans. I could cover section 174 of the Bank Act which says that no such loans can be made unless they meet market terms and conditions. I could tell you that when a loan exceeds 2 per cent of the bank's capital, board approval is required and the director must not be present when that approval is given.

There are already rules regarding disclosure and conflicts of interest in the present *Bank Act*, and that is being extended in the new *Bank Act* under the related parties.

I could tell you also that there is a great deal of administrative scrutiny on directors' loans not only by the bank itself, by the CEO, but by the chief inspector, by the external auditors and by OSFE. Despite all that, there is a perception out there to which you just referred. How you deal with it, I do not know, senator, but it does concern us.

I might add another dimension to this issue. It is interesting and significant to us that there is no other country in the world that has gone the route of the concept of affiliated directors. You may well respond in return that we are ahead of the pack,

[Traduction]

compte de l'intégrité personnelle de chacun de ces administrateurs.

Le sénateur Kirby: Permettez-moi de faire deux commentaires. Je ne crois pas qu'on laisse de côté le jugement solide, parce qu'il me semble que l'on peut appliquer le même jugement, que l'on siège au conseil de la banque A ou au conseil de la banque B.

Ensuite, si l'on étudie les antécédents de cette question—et ensuite, monsieur le président, je passerai à un autre sujet—on constate que les questions ont fait surface non pas parce que quelqu'un a laissé entendre, même indirectement, que les membres des conseils d'administration des banques se comportent de façon inappropriée, mais bien en raison du changement de la confiance du public à l'égard d'une diversité d'institutions de notre pays—du secteur privé aussi bien que du secteur public, du gouvernement aussi bien que des entreprises—et qu'il s'avérerait difficile pour le citoyen moyen de penser qu'une personne pouvait être vraiment indépendante d'une institution à qui elle devait beaucoup d'argent. Cette optique, vraie ou imaginaire, me semble quand même devoir être prise en considération dans la politique publique, car elle concerne les nouvelles règles relatives aux conflits d'intérêts et à la liberté d'information, ainsi qu'une diversité d'autres aspects de la vie publique de notre pays.

Il me semble que vous n'avez pas abordé ces optiques, sauf pour dire que le cours normal des affaires s'en trouvait perturbé et que ce raisonnement vous semblait un peu bizarre, et j'accepte ces deux idées. Comment alors pourrait-on remédier à ces optiques?

M. Shirley: Monsieur le président, j'aimerais répondre à la question concernant les diverses optiques. Oui, nous sommes préoccupés par les perceptions et je ne crois pas que, en tant qu'industrie, nous ayons bien réussi à expliquer l'examen réglementaire attentif dont font l'objet les prêts consentis aux administrateurs. Je pourrais me reporter à l'article 174 de la Loi sur les banques où l'on dit que de tels prêts ne peuvent être faits à moins que ce soit aux conditions du marché. Je pourrais vous dire que lorsqu'un prêt excède 2 p. 100 du capital de la banque, le conseil doit l'approuver et l'administrateur ne doit pas être présent au moment de l'approbation.

Il y a déjà des règles concernant la divulgation de renseignements et les conflits d'intérêts dans la *Loi sur les banques* actuelle, et ces règles sont reportées dans la nouvelle *Loi sur les banques*, dans les dispositions qui traitent des opérations entre apparentés.

Je pourrais aussi vous dire que l'administration exerce une surveillance étroite des prêts consentis aux administrateurs, non seulement l'administration de la banque elle-même, par l'entremise du directeur général, mais aussi l'inspecteur en chef, les vérificateurs externes et le BSFI. En dépit de cela, il existe toujours une perception dont vous venez juste de parler. Je ne connais pas la façon d'y remédier, Sénateur, mais cela nous préoccupe.

J'aimerais ajouter une autre dimension à la question. Le fait qu'aucun autre pays du monde n'ait abordé le concept d'administrateur affilié est à nos yeux intéressant et significatif. Vous pourriez très bien prétendre que nous sommes à l'avant-garde,

[Text]

but it is significant that these very mature countries in Europe and Asia have relationships with directors which are one and the same as ourselves.

Senator Kirby: I was not going to pursue that. Mr. Chairman, may I move on to a different topic or have I been taking up too much time?

The Chairman: I will come back to you. Senator Sylvain.

Senator Sylvain: Thank you, Mr. Chairman. Mrs. Sinclair, a little while ago you were very circumspect in your remarks about certain members of the committee. I thought perhaps I had better 'fess up and tell everyone that you were talking about me.

I would like to set your mind at ease at least on one thing. I made it a point any time I spoke here to let everybody know that I am a card carrying insurance broker. I am licensed in casualty and property insurance in the province of Quebec. I have not made any fuss about hiding that, so it is public knowledge. However, apart from that I am not an officer, director or shareholder of any institution that has anything to do with insurance, banking, trust companies or whatever else we are dealing with. As far as my connection with all of this is concerned, it is strictly as a commissioned agency and nothing else. I thought I would let you know that from the beginning.

While I mentioned being a broker every time I spoke, I also mentioned that I was trying to arrive at an interpretation of these laws so that we could have regulations which followed the spirit of that law.

I tried to explain that the act seems to indicate there are certain classes of business which the banks are authorized to deal with. As far as those classes of business, I personally have no objection—and I am sure nobody else does—as to what they can do as far as operating within those authorized classes. However, all the things that you have mentioned in your opening statements seem to want to move us into making regulations in unauthorized classes. I do not see why we are getting involved in this and why we want to fudge things up like this by having a lot of regulations on lines of insurance that the act does not authorize.

Anything I have said is not because of any interest that I have in the business, although I am sure that 40 years in the insurance business has warped me in some way. My intention was only to arrive at regulations and an appreciation of the intent of this law that would, I hope, solve some of the problems and some of the discussions. But, really, I started off with the idea that you have authorized lines and unauthorized lines, and as far as the authorized lines are concerned I have no particular objection. However, I do not see the purpose in regulations which are, I gather, a lot of the things you are talking about. Life annuities are not involved in the authorized lines. The question that you can operate more broadly in provinces or targeting or car and home insurance and grandparenting,

[Traduction]

mais il est quand même important que des pays très évolués de l'Europe et de l'Asie ont avec les administrateurs des relations qui sont tout à fait identiques aux nôtres.

Le sénateur Kirby: Je ne tiens pas à approfondir la question. Monsieur le président, puis-je passer à un autre sujet ou ai-je pris trop de temps?

Le président: Nous reviendrons à vous plus tard. Sénateur Sylvain.

Le sénateur Sylvain: Merci, monsieur le président. M^{me} Sinclair, il y a un moment, vous avez fait des remarques très prudentes concernant certains membres du comité. Je crois que j'aurais peut-être avantage à dire à tout le monde que vous parliez de moi.

J'aimerais vous rassurer sur au moins un point. J'ai bien précisé toutes les fois où j'ai parlé ici que je suis un courtier en assurance accrédité. J'ai un permis pour l'assurance contre les risques divers et l'assurance des biens dans la province de Québec. Je n'ai jamais essayé de cacher ce fait, alors tout le monde le connaît. Cependant, hormis ce fait, je ne suis ni administrateur, ni dirigeant, ni actionnaire d'une institution qui fait des affaires dans le domaine des assurances, des banques, de la fiducie ou quoi que ce soit dont nous parlons. En ce qui concerne mes rapports avec la question, ils sont strictement ceux d'un organisme mandaté et rien d'autre. Je tenais à vous le préciser dès le départ.

Même si j'ai mentionné être un courtier chaque fois que j'ai parlé, j'ai aussi mentionné que j'essayais d'en arriver à une interprétation de ces lois qui nous permettrait d'obtenir un règlement qui soit conforme à leur esprit.

J'ai tenté d'expliquer que la loi semble montrer qu'il y a certaines catégories d'activité commerciales que les banques sont autorisées à exercer. En ce qui concerne ces catégories d'activité commerciales, je n'ai personnellement aucune objection—et je suis sûr que personne ici n'en a—quant à ce que les banques peuvent faire tant et aussi longtemps qu'elles demeurent à l'intérieur de ces catégories autorisées. Cependant, toutes les choses que vous avez mentionnées dans vos déclarations liminaires semblent nous amener à rédiger un règlement sur les catégories non autorisées. Je ne vois pas pourquoi nous nous engagerions dans cette voie et pourquoi nous voudrions esquiver la question comme ça lorsqu'il faut établir tout un tas de règlements sur des gammes d'assurances que la loi n'autorise pas.

Ce n'est pas l'intérêt que j'ai dans le secteur qui me fait dire ces choses, quoique mes 40 ans en assurance ont sûrement déformé ma pensée d'une façon ou d'une autre. Je m'interrogeais sur les règlements et je voulais connaître l'objet de cette loi qui, j'espère, va régler certains problèmes et éclairer les discussions. Mon point de départ, en fait, c'était l'idée qu'il y a des catégories autorisées et des catégories interdites, et je n'ai pas d'objection particulière pour ce qui est des catégories autorisées. Par contre, je ne vois pas exactement l'objet d'un règlement qui, j'imagine, est à la source d'une bonne part des discussions. Les rentes viagères n'entrent pas dans une catégorie autorisée. Les attributions plus larges dans les provinces, le ciblage, l'assurance automobile, l'assurance habitation et les

[Text]

those are things that do not come under the authorized lines of insurance, as far as I can see.

I wanted to explain my position on this. Certainly it was not anything prejudicial to the banking system, which I think is probably one of the finest in the world. I am not out to do them any harm. I am trying to keep the parties apart and make the rules applicable in a fair and equitable way to all participants in the financial industry. Thank you, Mr. Chairman.

Mrs. Sinclair: Could I make a couple of comments, please, Mr. Chairman?

The Chairman: Certainly.

Mrs. Sinclair: Thank you for the initial clarification, senator. It was very helpful. I might say, though, that the discussion around the table is not just a discussion about the underwriting of insurance and the production of insurance products. Clearly, it has been a discussion about the distribution of insurance: the brokerage and the agency function. It was that connection which gave our industry some concern.

On the question of authorized versus unauthorized products, authorized is a legal term, effectively, defined in the regulations and given meaning within the context of the regulations. The policy is spelled out within the act and within the policy paper released by the minister in 1990.

At that time, the minister made very clear that the retailing of insurance would be prohibited insofar as branches are concerned. He clearly left open the possibility—in fact, he was quite explicit—of the opportunity for deposit institutions to distribute insurance through means other than their branches themselves. That was very, very clear. One can read the wording in the paper. It was very explicit. To the extent that distribution was not going to be allowed, it was distribution through branches.

It is also clear in the act that engaging in insurance is prohibited subject to the regulations. Again, the policy paper made clear that there would be certain types of insurance which would be specifically permitted in the regulations. Part of the debate around the table today is what types of insurance should those be. It was clearly contemplated that there would be permitted activities, and it was clearly contemplated that, even in those areas which were so-called unauthorized, there could be distribution outside of the branch network. The most recent policy paper of the minister could not be less equivocal on that front.

Mr. Chairman, I would like to say a couple of words about retailing, because retailing has become a nebulous term. Retailing clearly is no longer solely the act of my entering a department store to buy a hat. I do not wear hats, but even if I did it would not be the act of my entering a physical location to buy what is necessarily a tangible product. We speak of retailing today in relation to intangible products such as financial services. We have moved beyond the tangible.

We have also moved beyond the notion of what is necessarily a physical location, in our case a branch. The policy

[Traduction]

droits acquis entrent tous dans la catégorie des assurances autorisées, selon ce que je vois.

Je voulais expliquer mon point de vue là-dessus. Je ne m'attaquais certainement pas au système bancaire, qui est probablement l'un des meilleurs systèmes au monde. Mon but n'est pas de nuire au système bancaire. J'essaie d'établir une distinction nette entre les parties et d'appliquer les règles d'une manière juste et équitable pour tous les participants du secteur financier. Merci, monsieur le président.

Mme Sinclair: Je vous prie, monsieur le président, puis-je faire quelques observations?

Le président: Certainement.

Mme Sinclair: Merci du premier éclaircissement que vous avez donné, sénateur. Cela a été très utile. Je dirais, par contre, que le débat qui a lieu autour de la table ne porte pas seulement sur la souscription d'assurances et sur les produits d'assurance. Il est clair qu'elle porte sur la distribution des produits d'assurance: le rôle de courtier ou d'agent. C'est cet aspect qui a soulevé des préoccupations dans notre secteur.

Pour ce qui est des produits autorisés par rapport aux produits interdits, le terme «autorisé» est effectivement un terme juridique qui est défini dans le règlement. Son sens se dégage du contexte du règlement. La politique est décrite dans la loi et dans l'énoncé de principes divulgué par le ministre en 1990.

À ce moment-là, le ministre a fait savoir clairement que les succursales n'auraient pas le droit de vendre de l'assurance au détail. De façon évidente, il a laissé aux institutions de dépôt—de fait, il a été très précis sur ce point—la possibilité de distribuer des produits d'assurance autrement que par l'entremise de leurs succursales. C'était très, très clair. On peut lire le texte de l'énoncé. C'était très précis. La distribution qui allait être interdite, c'était la distribution dans les succursales.

De même, il est clair dans la loi que l'assurance est une activité interdite sous réserve des règlements. Encore une fois, l'énoncé de principes disait clairement que certains types d'assurance seraient permis spécifiquement dans les règlements. Le débat autour de la table aujourd'hui porte, en partie, sur ces types d'assurance. On envisageait clairement de permettre certaines activités—on envisageait clairement, même dans les cas où les activités étaient interdites, de permettre la distribution à l'extérieur du réseau des succursales. L'énoncé de principes le plus récent du ministre ne pourrait être moins équivoque à ce point de vue.

Monsieur le président, j'aimerais toucher quelques mots à propos de la vente au détail, parce que l'expression est devenue nébuleuse. De toute évidence, la vente au détail n'est plus le seul fait d'entrer dans un magasin pour acheter un chapeau. Je ne porte pas de chapeau, mais même si je le faisais, l'idée ne serait pas d'entrer dans un lieu physique pour acheter un produit qui est nécessairement palpable. On parle de vente au détail aujourd'hui en parlant de produits que l'on ne peut pas toucher, par exemple les services financiers. Nous ne sommes plus seulement dans le domaine du palpable.

De la même façon, nous n'avons plus nécessairement affaire à un lieu physique, la succursale dans ce cas. L'énoncé de prin-

[Text]

paper specifically recognizes other possible means of distribution. Cards are highlighted in the policy paper, but so is direct mail. Telemarketing is a means of distribution which, as we understand government's policy intent, would be open to the industry. Credit cards and, in our minds, debit cards, although those have been set aside by the minister, are other means of distributing product today which may not have existed previously.

The computer obviously opens the world up wide in that it permits retailing through non-human interface; keying in to a terminal. There have been a number of concerns raised, for instance in the brokerage industry, about new companies which ask for seats on exchanges and which never intend to put people there but intend to deal with their customers through computer terminals. That is life as it is today.

The other respect in which retailing has evolved in people's minds is that it no longer involves one particular method of sale. It involves a whole range of methods of sale. It may be active sales, active promotion of a product, but it may be very passive as well. A good example of passive retailing is one to which we are restricted when we provide mutual funds to our customers. We can only be order takers; we cannot actively promote the product.

It goes beyond even those distinctions. Retailing could be, in some people's minds, the act of disseminating information. It could be the act of handing out an application form or taking back the application form and processing it. I do not think the notion of saying you can or cannot be involved in retailing really says very much in terms of the specifics which are required in a piece of law such as this. You have to become much more detailed and much more refined. I believe that is actually what the policy paper and the regulations have attempted to do. Clearly they do not intend to take the banks out of retailing holus-bolus. That is not the intent and it never has been.

Senator Sylvain: I should like to respond, Mr. Chairman. I would like to point out that, yes, the banks were authorized certain lines of insurance. One thing that they were not authorized to do was act as agents or brokers. The minute that you get into what you term retailing, then you are going into promoting, soliciting, advertising and anything else. Once you do any of those things under any of the brokers' laws of the various provinces, you are acting as a broker, and that is prohibited.

Mrs. Sinclair: Mr. Chairman, we have examined the brokerage laws of the various provinces, in fact I would say all the provinces. While there are some very minor variations from them, they all follow one very clear thrust and that is that the act of being an agent involves soliciting for a commission. If we accept that as a definition and we accept in the act that banks cannot be agents—they are not subject to regulation and simply cannot be agents—then you can take it for granted that we will follow those provincial acts. We will not be involved in soliciting for a commission.

[Traduction]

cipes parle directement d'autres moyens de distribution possibles. Il insiste sur l'usage des cartes, mais aussi du marketing direct. Le télémarketing est un moyen de distribution qui, si nous interprétons bien l'objet de la politique gouvernementale, serait ouvert à l'industrie. Les cartes de crédit et, dans notre esprit, les cartes de débit, même si le ministre les a mis de côté pour le moment, sont d'autres moyens de distribution qui n'existaient peut-être pas auparavant.

Évidemment, l'informatique élargit beaucoup les horizons parce qu'elle permet de faire de la vente au détail sans interaction humaine: il suffit d'avoir un terminal. On se préoccupe, notamment dans le secteur du courtage, de nouvelles entreprises qui demandent une place à la bourse et qui n'ont jamais l'intention d'y affecter du personnel, mais plutôt de traiter avec leurs clients par ordinateur. C'est le monde comme on le connaît aujourd'hui.

L'autre aspect de la vente au détail qui a évolué dans l'esprit des gens, c'est qu'il n'y a plus une seule façon de vendre. Il y a tout un éventail de techniques. Il y a les ventes actives, la promotion active d'un produit aussi, mais il y a également les techniques beaucoup plus «passives». Les fonds communs de placement que nous fournissons à nos clients sont un bon exemple de vente «passive» au détail. Il y a une restriction: nous ne pouvons que prendre les commandes, nous ne pouvons pas promouvoir activement le produit.

Les distinctions vont même plus loin. La vente au détail peut être, dans l'esprit de certaines personnes, l'acte de diffuser des renseignements. Cela peut être le fait de remettre un formulaire de demande ou encore de le prendre ou de le traiter. Selon moi, l'idée d'interdire parfois la vente au détail est beaucoup trop vague pour un projet de loi comme celui-là. Il faut beaucoup plus de détails, beaucoup plus de précisions. C'est exactement ce que l'énoncé de principes et le règlement visent à faire, à mon avis. De toute évidence, ils ne visent pas à écarter les banques complètement du domaine de la vente au détail. Ce n'est pas leur objet, ce ne l'a jamais été.

Le sénateur Sylvain: J'aimerais intervenir, monsieur le président. J'aimerais souligner que—oui, c'est vrai—on a autorisé aux banques à exploiter certaines catégories d'assurances. Une des fonctions qui ne leur ont pas été autorisées, c'est celle d'agent ou de courtier. Dès qu'on parle de vente au détail, on parle de promotion, de sollicitation, de publicité, de n'importe quoi. Si vous vous adonnez à l'une de ces activités, vous êtes considérés comme un courtier, selon les lois sur le courtage dans diverses provinces—et cela est interdit.

M^{me} Sinclair: Monsieur le président, nous avons examiné les lois sur le courtage des différentes provinces, je dirais même de toutes les provinces. Même s'il y a de très petites variantes d'un cas à l'autre, elles respectent toutes un principe très clair, soit que l'agent fait de la sollicitation en échange d'une commission. Si nous acceptons cette définition et que nous acceptons que les banques ne peuvent agir à titre d'agent—elles ne sont pas visées par le règlement et ne peuvent tout simplement pas être des agents—vous pouvez tenir pour acquis que nous allons respecter les lois provinciales. Nous n'allons donc pas faire de sollicitation en échange d'une commission.

[Text]

Senator Sylvain: I think you will agree with me that no bank is going to knock itself out trying to be of service to an insurance company it owns without it getting something back in return. Whether you call it profits, commission, fees or anything else, they are not doing it because of the clear baby blue eyes of the president of that insurance company. They are doing it for a purpose, a pecuniary purpose. That is where you start to get into being an agent, call it what you will.

Mrs. Sinclair: I come back to the point that I think the act of agency is well defined. The act prevents us from acting as agents. There is not a bank in this land which has any intention whatsoever of violating the terms of the act.

Senator Kirby: I should like to ask a supplementary question. With respect to the retailing of insurance, do you think the only thing the banks are prohibited from doing is acting as an agent? As I listened to your long litany at the beginning, you believe that the intent of the legislation is to allow the banks to do everything except act as an agent. Is that what you are saying?

Mrs. Sinclair: There is more specificity in the regulations than you are giving them credit for, senator.

Mr. Shawn Cooper, Vice-President, Financial Institutions, the Canadian Bankers Association: Senator, the regulations do enumerate further restrictions on the provision of insurance by banking interests, and that may be on the target marketing. As you know, there is information provided on which you cannot select for the purposes of target marketing. It lists what insurance activities are authorized and not authorized.

Authorized are insurance products which we have offered for a number of years under grandfathering. The government has built a fence around the branch. All insurance that is non-authorized has to be promoted outside of the branch, and that would include term life or what have you.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I have read the regulations. That is not the question I asked. As I interpreted what Mrs. Sinclair said, the CBA ought to be arguing that even those regulations are not required because, in fact, they would put some constraints beyond those that Mrs. Sinclair outlined in her statement. I understand the regulations exist. That is not my point.

My point is whether or not you believe that the intent of the legislation—and intent is important here because it affects where we go—is that the only thing banks cannot do is what an insurance agent does? Can they do everything else?

Mrs. Sinclair: Banks cannot underwrite insurance. That is clear. The regulations make it clear that we cannot direct market most insurance products. Not that we think it should be that way, but we recognize—

Senator Kirby: Not that you think it should be that way was what I thought you were going to say.

Mrs. Sinclair: Our opening statement was to the effect that if we are going to open up the policy discussion all over again, let's do just that. Let's come back to the question of what exactly is wrong with direct marketing. What is wrong with

[Traduction]

Le sénateur Sylvain: Je pense que vous allez être d'accord avec moi: il n'y a pas une banque qui va se «décarcasser» pour bien desservir une compagnie d'assurance qu'elle possède sans obtenir quoi que ce soit en échange. Vous pouvez parler de profits, de commissions, d'honoraires, de n'importe quoi, mais elles ne le font pas pour les beaux yeux du président de la compagnie d'assurance. Elles ont un but, un but lucratif. À ce moment-là, le rôle joué est celui d'un agent, quel que soit le nom qu'on lui colle.

Mme Sinclair: Je vais revenir sur ce que je disais tout à l'heure: le rôle d'agent est bien défini. La loi nous empêche de jouer le rôle d'agent. Il n'y a pas une banque au pays qui a la moindre intention de violer les dispositions de la loi.

Le sénateur Kirby: J'aimerais poser une autre question. À propos de la vente d'assurances au détail, croyez-vous que la seule chose qui soit interdite aux banques, c'est d'agir à titre d'agent? J'écoutais votre longue litanie au début—vous croyez que le projet de loi a pour but de permettre aux banques de tout faire sauf jouer le rôle d'agent. C'est bien cela que vous dites?

Mme Sinclair: Le règlement est plus précis que vous ne le croyez, sénateur.

M. Shawn Cooper, vice-président, institutions financières, Association des banquiers canadiens: Sénateur, le règlement énumère d'autres restrictions sur ce que les banques peuvent fournir, peut-être en ce qui concerne les marchés-cibles. On y trouve une liste des activités autorisées et des activités interdites dans le domaine de l'assurance.

Les produits autorisés sont ceux que nous offrons depuis plusieurs années, parce que ce sont des droits acquis. Le gouvernement a dressé une clôture autour de la succursale. Toute promotion d'une assurance d'une catégorie interdite doit se faire à l'extérieur, y compris l'assurance temporaire, et ainsi de suite.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, j'ai lu le règlement. Ce n'est pas la question que j'ai posée. Si j'interprète bien ce que M^{me} Sinclair a dit, l'Association des banquiers canadiens devrait maintenir que les règlements sont inutiles parce qu'ils pourraient imposer certaines restrictions, au delà de ce qu'elle a fait ressortir dans sa déclaration. Je sais bien que le règlement existe. Ce n'est pas là mon idée.

Mon idée est la suivante: croyez-vous que l'objet de la loi — et l'objet est important parce qu'il nous permet de voir où nous nous en allons — est seulement d'interdire aux banques de jouer le rôle d'agent? Elles ont le droit de faire tout le reste?

M^{me} Sinclair: Les banques ne peuvent pas faire de souscription. C'est clair. Le règlement dit clairement que nous ne pouvons pas offrir directement la plupart des produits d'assurance. Nous ne sommes pas nécessairement d'accord là-dessus, mais nous reconnaissons—

Le sénateur Kirby: Je pensais bien que vous alliez dire que vous n'étiez pas nécessairement d'accord là-dessus.

Mme Sinclair: Dans notre déclaration préliminaire, nous avons dit que s'il faut ouvrir encore une fois le débat sur la politique, faisons-le. Revenons à la question de savoir exactement pourquoi le marketing direct est inacceptable. Pourquoi

[Text]

banks offering life annuities as part of a wide range of retirement products that our customers look to us for?

If we want to go back to the policy, let's go back to the policy but let's open it way up. If we are dealing with the policy that is in the minister's paper and in the act, that is another thing again. We recognize that the regulations which were tabled prior to the act being passed and which are more or less reflected in this paper do not permit us to direct market most products.

The Chairman: Thank you, Mrs. Sinclair. We should go on to something else, but it remains important that it appears the legislator wanted to make one step but perhaps was not ready to make all the steps.

We have legislation. I do not think this is the time to start all over again if we want to have this bill by June 1 or before. If you feel it would be proper to submit a paper on the exchange we had, it would be well received. Senator Haidasz.

Senator Haidasz: On a point of clarification, have you been informed of a regulation from the Ministry of Finance that has anything to do with banks charging a commission or a fee for selling an insurance product or promoting an insurance product?

Mrs. Sinclair: All we are aware of is the draft regulation that we are talking about today.

Senator Haidasz: What does the draft regulation say?

Mrs. Sinclair: The regulation itself, to the best of my knowledge—but I will defer to Mr. Copper—does not address the question of charging a fee. The question of a fee arises in the provincial acts, which define the act of being an agent.

One of the difficulties we always have in dealing with this financial institution legislation is that we have to turn to the provinces for some of our definitions and others come into the federal sphere. The charging of a fee is referred to in the provincial acts.

Senator Haidasz: Do the provincial acts obey everything that the federal regulations or the federal act permit? Have there been any discussions or final decisions between your association, the provincial ministry in charge or the federal Ministry of Finance? Have there been any talks or problems with the charging of a fee or commission?

Mrs. Sinclair: I am unaware of any such discussions, senator. The one parallel I could give you here is that when we entered the field of brokerage we recognized that, effectively, it is the provinces which have charge of the body of legislation which actually regulates our brokers. So we have effectively deferred to that legislation insofar as the activities of those brokers are concerned. Our assumption is that the same would take place in the case of this legislation and that, effectively, the definition of acting as an agent, which we find in the provincial law, would be the one which binds us.

The Chairman: Is that satisfactory to you, senator?

[Traduction]

est-il inacceptable pour les banques d'offrir des rentes viagères dans la vaste gamme de produits de retraite que nos clients recherchent?

S'il faut rouvrir le débat sur la politique, allons-y, mais recommençons à neuf. Si la politique est celle qui se trouve dans l'énoncé du ministre et dans la loi, c'est autre chose encore. Nous savons que le règlement qui a été déposé avant l'adoption de la loi et qui est un reflet plus ou moins juste de ce qui se trouve dans cet énoncé ne nous permet pas d'offrir la plupart des produits par marketing direct.

Le président: Merci, M^{me} Sinclair. Nous devrions passer à autre chose, mais ce qui demeure important, c'est qu'il semble que le législateur ait voulu faire un pas, mais qu'il n'est peut-être pas prêt à les faire tous.

Nous avons un projet de loi. Je ne crois pas qu'il serait utile de revenir à la case départ si le projet doit être adopté au plus tard le 1^{er} juin. Si vous croyez qu'il est à-propos de présenter un mémoire sur les échanges que nous avons eus, nous serons heureux de l'accueillir. Sénateur Haidasz.

Le sénateur Haidasz: Pour tirer un point au clair, est-ce qu'on vous a mis au courant d'une règle du ministère des Finances qui porterait, d'une façon ou d'une autre, sur la commission ou les frais demandés par une banque pour vendre un produit d'assurance ou pour promouvoir un produit d'assurance?

Mme Sinclair: Tout ce que nous connaissons, c'est le projet de règlement dont on parle aujourd'hui.

Le sénateur Haidasz: Que dit le projet de règlement?

Mme Sinclair: Le règlement lui-même, autant que je sache—mais je vous renvoie à M. Cooper—ne traite pas des frais. La question des frais est prévue dans les lois provinciales, qui définissent le rôle d'agent.

Une des difficultés que la législation sur les établissements financiers nous pose toujours, c'est qu'il faut se fier aux provinces pour obtenir certaines définitions et faire intervenir quelqu'un d'autre dans une sphère de compétence fédérale. On traite des frais dans les lois provinciales.

Le sénateur Haidasz: Les lois provinciales sont-elles conformes à tout ce qui est permis dans la loi fédérale et ses règlements d'application? Votre association a-t-elle eu des discussions ou tiré des conclusions avec le ministère provincial responsable et le ministère fédéral des Finances? Avez-vous discuté de la question des frais ou des commissions? Est-ce un problème?

Mme Sinclair: Je ne suis pas au courant de telles discussions, sénateur. Le seul parallèle que je pourrais faire, c'est qu'au moment où nous avons commencé à faire du courtage, nous avons reconnu que ce sont les provinces qui effectivement sont responsables de l'ensemble des lois qui régissent le travail des courtiers. Nous nous sommes donc fiés à ces lois en ce qui concerne les activités des courtiers. Nous présumons qu'il en irait de même pour ce projet de loi et que, effectivement, la définition du rôle de l'agent, qui se trouve dans les lois provinciales, serait celle qui est exécutoire.

Le président: Cela vous convient, sénateur?

[Text]

Senator Haidasz: Who decides what the amount of the fee or the commission will be? Is it the Ontario government?

The Chairman: Various companies in the field, insurance companies or otherwise. Some provinces have to agree with the fees or the rate charged.

Mrs. Sinclair: There are broad rules set out by the provinces and then the companies have to comply with those rules.

The Chairman: It falls under provincial rules. I think that is the answer.

Senator Simard, do you have any questions?

Le sénateur Simard: Monsieur le président, j'ai une question pour madame Sinclair.

Malheureusement, j'ai été absent au cours des 5 ou 10 minutes de votre présentation et peut-être que vous vous êtes adressés à ces points mais si tel en est le cas, je vérifierai le compte rendu des délibérations du comité.

Vous êtes revenu sur certaines appréhensions qu'aurait soulevé d'autres associations, que ce soit l'Association des assureurs-vie ou les associations des compagnies d'assurance ou autres.

Maintenant, vers les 17h, nous allons rencontrer l'Association des courtiers d'assurance du Canada. On a déjà écouté la présentation du Bureau des assurances du Canada.

Par vos commentaires, je peux en déduire que vous suivez de très près les travaux de ce comité ainsi que les présentations qui y sont faites. Il semble qu'il y a un trait commun à toutes ces présentations. Tous ces groupes ont une peur bleue de voir les banques et les institutions qui acceptent des dépôts s'emparer d'une plus grande part du marché et vendre des produits qu'ils ne vendaient pas avant.

Je puis vous dire que je partage aussi cette. Le gouvernement a cru bon de faire énormément de travail et d'amender par quatre projets de loi tout ce secteur des responsabilités de chacun pour le rendre plus compétitif. Certainement que le gouvernement dans ses objectifs n'en n'avait pas un pour détruire quelques uns des piliers de ce secteur.

Alors, est-ce que vous pourriez prendre un engagement et nous dire aujourd'hui si c'est votre intention, une fois que vous aurez pris le temps de consulter tous ces mémoires, de répondre à chacun des points de ces autres groupes? Je pense que cela pourrait nous aider.

Ce n'est pas une tâche facile mais je pense que cela serait important pour notre comité. L'on pourrait prendre encore une demi-heure pour essayer de vous poser des questions mais je pense que vous avez la responsabilité de venir atténuer ces craintes exprimées de façon répétitive par vos compétiteurs sur le marché financier.

Mrs. Sinclair: I would do that gladly, senator. The best basis for assuaging some of your concerns is to look at experience in jurisdictions where banks have been entitled to undertake insurance activities.

We do have examples in this country, particularly in your home province. We have examples in a number of states in the United States. We have a number of examples throughout Europe. We did note one piece of evidence you received earlier

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Qui décide du montant des frais ou de la commission? Est-ce que c'est le gouvernement de l'Ontario?

Le président: Différentes entreprises du domaine, des compagnies d'assurance, mais pas toujours. Certaines provinces doivent donner leur assentiment.

Mme Sinclair: Les provinces établissent des règles générales, et les entreprises doivent s'y conformer.

Le président: C'est de compétence provinciale. Voilà la bonne réponse.

Sénateur Simard, avez-vous des questions?

Senator Simard: Mr Chairman, I have a question for Ms Sinclair.

Unfortunately, I was absent for the five or 10 minutes of your presentation and you may have addressed these points; but, if that is the case, I shall check the *Minutes of Proceedings of the Committee*.

You referred again to some apprehensions that other associations had apparently expressed: the Life Underwriters' Association of Canada, the associations of insurance companies, or others.

Now, around 5:00 pm, we are going to meet with the Insurance Brokers Association of Canada. We have already heard the presentation by the Insurance Bureau of Canada.

From your comments, I can see that you follow very closely the work of this committee and the presentations that are made before it. It seems that all these presentations have one trait in common. All these groups are terrified of seeing banks and deposit institutions take over a larger share of the market and sell products they did not sell previously.

I can tell you that I also share this fear. The government has seen fit to do a great deal of work and to amend, by means of four bills, the responsibilities of all the players in this entire sector, in order to make it more competitive. Certainly destroying some pillars of this sector was not one of the government's objectives.

So, could you make a commitment and tell us today whether, once you have taken the time to consult all these briefs, you intend to respond to each point raised by these other groups? I think that could help us.

It is not an easy task, but I think it would be important for our Committee. We could take another half-hour to try and ask you questions, but I think you have a responsibility to attenuate these fears that have been repeatedly expressed by your competitors on the financial market.

Mme Sinclair: Avec plaisir, sénateur. La meilleure façon d'atténuer vos craintes serait de regarder ce qui se fait là où les banques ont le droit d'exercer des activités dans le domaine des assurances.

Il en existe des exemples au pays, particulièrement dans votre province. Il y en a dans plusieurs États américains. Il y en a plusieurs exemples dans toute l'Europe. Nous avons noté un élément de témoignage qui a été donné plus tôt durant les

[Text]

on in your hearings to the effect that there are very few countries which permit banks to distribute insurance. Not so. In fact, most of the G10 countries do permit distribution of insurance. Japan would be an exception and some states of the United States would be an exception, but otherwise western Europe and Australia has broad powers for banks to engage in insurance distribution and a fair bit of experience in that respect.

Quebec's experience is more recent because the empowerment came quite recently. In the case of Quebec there was testimony—it is somewhat dated—that was given by Mr. Belon from the Caisse Desjardins to the effect that since his members had gotten into insurance, the number of brokers had actually gone up, not down. He provided some fairly specific numbers in that respect. That testimony may be a year old.

Elsewhere in the world where banks have been involved in insurance for a long time, there is still a vibrant, active brokerage community, one that does not restrict itself to insurance products. A broker today sells a very broad range of products. A broker sells securities products, including mutual funds. A broker sells our products. Insurance brokers in many parts of this country sell bank deposits and trust company deposits. They also broker credit cards. They do not rely exclusively, and have not for quite some time, on insurance as the sole product they merchandise.

The brokerage community through those parts of the world where bank distribution of insurance is permitted is alive and well and doing just fine.

One of our members early last year, at the time that the distribution issue was still more open than it is now, did a survey of jurisdictions around the world which permit distribution. This survey encompassed 11 countries plus all states in the United States. That testimony is available for your committee to examine, should you be interested. It is interesting reading. I think you would be very reassured as you look through it and note testimony after testimony by regulators of financial institutions to the effect that they have had no consumer complaints about the activities of insurance the banks engaged in.

The other thing I would suggest people look at is what has happened to other markets in Canada where we previously did not have the power to operate but may have been given that power in the recent past. There is a fair bit of fearmongering going on about what happened to the securities industry as a result of bank entry. What happened to the securities industry in effect is that it is still alive and well and has lived through very difficult times that might have endangered its health had there not been bank capital available.

The brokerage community within those securities firms lives to this day, is used actively, and in fact has retained its culture. There is still a very big brokerage community in this country. It may be smaller as a result of the recent recession than it was previously. There is always some exiting from that profession during a recession. There was in 1981-82 and there probably

[Traduction]

audiences, soit que très peu de pays permettent aux banques de distribuer des produits d'assurance. C'est faux. De fait, la plupart des dix grands l'autorisent. Le Japon serait une exception, plusieurs États américains seraient des exceptions, mais les pays d'Europe de l'Ouest et l'Australie donnent aux banques des attributions vastes qui leur permettent de distribuer des produits d'assurance—les antécédents sont bien établis.

L'expérience du Québec est plus récente parce que les banques y ont reçu les pouvoirs voulus depuis très peu de temps. Il y a eu le témoignage—il date un peu par contre—de M. Belon, des caisses Desjardins. M. Belon affirme que depuis que les membres de son mouvement travaillent dans le domaine des assurances, le nombre de courtiers a augmenté, plutôt que diminué. Il a fourni des chiffres assez précis à ce sujet. Ce témoignage date peut-être d'un an.

Ailleurs dans le monde, là où les banques sont dans le domaine des assurances depuis longtemps, le monde du courtage demeure dynamique et ne se borne pas aux produits d'assurance. De nos jours, le courtier offre un large éventail de produits. Il offre des titres, y compris les parts d'un fonds commun de placement. Un courtier vend nos produits. Il y a des courtiers en assurance dans bien des régions du pays qui offrent des services de dépôt dans les banques et sociétés de fiducie. Ils ont aussi des cartes de crédit. Ils ne se fient plus uniquement, depuis un certain temps, aux seuls produits d'assurance.

Ailleurs dans le monde, là où les banques ont le droit de distribuer des produits d'assurance, le monde du courtage reste des plus dynamiques.

Au début de l'an dernier, au moment où le débat sur la distribution était encore plus «ouvert» qu'il ne l'est en ce moment, un de nos membres a fait une enquête sur les endroits où la distribution de produits d'assurance est permise dans le monde. L'enquête a été faite dans onze pays et dans tous les États américains. Votre comité peut se procurer ce témoignage, si cela l'intéresse. C'est une lecture intéressante. À mon avis, vous devriez être très rassuré en le regardant et en notant les nombreux témoignages des autorités qui réglementent les établissements financiers—elles disent n'avoir reçu aucune plainte des consommateurs à propos des activités des banques dans le domaine des assurances.

La seule autre chose que je vous demanderais de regarder, c'est ce qui s'est passé dans les autres marchés au Canada, là où nous n'avons obtenu que récemment le droit d'exploiter un domaine donné. Il y en a beaucoup qui essaient de faire peur au monde depuis que les banques sont dans le secteur des valeurs mobilières. Ce qui est arrivé au secteur des valeurs mobilières, c'est qu'il demeure, en fait, des plus dynamiques et qu'il a traversé une période très difficile qui aurait peut-être menacé sa santé si les capitaux bancaires n'avaient pas été là.

Les courtiers dans ces maisons de courtage remplissent encore une tâche utile aujourd'hui. Ils ont gardé leur façon de voir les choses. Les maisons de courtage sont encore très nombreuses au pays. Elles sont peut-être un peu moins nombreuses qu'auparavant, en raison de la récession qui a sévi récemment. Il y en a toujours qui quittent la profession durant une réces-

[Text]

was in the last one, but it certainly was not as a result, if it indeed did happen, of bank entry into that market.

The determining issue that would actually turn the minds of the securities industry towards the need to form affiliations with the banks is the realization that in a global marketplace you cannot really build fences around your primary institutions and say, "You stay out" and hope that you will be protected. What happened to the Canadian securities industry during the years when banks were prevented from entering is that it shrank badly. The business went south of the border. There was not the capital capacity among the firms in this country to handle the types of business which were demanded on the international marketplace.

In the present context, I would also point out that you can build fences around the retailing of insurance. I admit I am getting back to a policy issue here, and it is not to redebate the point but to sound a bit of a warning. You can build a fence around retailing of insurance by banks, but you cannot prevent in today's world of technology mass marketing, telemarketing, computer marketing, direct mail. You cannot prevent a U.S. insurer from selling its product in this country; you simply cannot do it. It is going to happen in a big way in the decade to come.

Part of the debate that we have been through—and we recognize to a significant extent it is over—has been a debate as to whether we retain our financial markets for our own institutions or at least let them have a try at keeping a market share or whether we hand them to people south of the border. That is a very, very big issue which unfortunately I do not think got enough of an airing when the big policy questions were still on the table. My guess is that in the decade to come you are going to see American firms mass marketing into Canada through direct mail, through telemarketing and through computer terminals, in a significant number of our distribution systems. The business will not be retained here because, effectively, they can do it cheaper than can be done up here.

Senator Simard: Will you be submitting a document answering some of these points that other associations have raised?

Mrs. Sinclair: We would be pleased to submit a document which perhaps takes the points one by one, senator, and which provides a counter viewpoint. We can certainly do that.

Senator Kirby: I will ask one question but I will sneak in two parts to it.

It is interesting, Mrs. Sinclair, that with the exception of the testimony given this morning by LUAC, all the evidence we have heard in the last couple of days has basically dealt with what is in the corporate interest of various types of companies. Admittedly, every brief makes passing reference to increased competition being of benefit to the consumers, but the fact is,

[Traduction]

sion. Cela a été le cas en 1981-1982, et cela a probablement été le cas au cours de la dernière récession, mais ce n'est certainement pas le résultat—en supposant que cela se soit bel et bien produit—de l'entrée des banques dans le secteur.

Le facteur déterminant, celui qui convaincra le secteur des valeurs mobilières du besoin de s'associer aux banques, c'est le fait de réaliser qu'on ne peut pas vraiment, dans un marché mondial, ériger une clôture autour de ces établissements primaires, afficher «défense d'entrer» et espérer se protéger de cette façon. Ce qui est arrivé au secteur canadien des valeurs mobilières durant les années où l'accès a été interdit aux banques, c'est qu'il a perdu beaucoup d'ampleur. Il y a eu un exode vers les États-Unis. Les entreprises du Canada n'avaient pas les capitaux nécessaires pour faire le genre d'opérations qui est exigé sur le marché international.

Je soulignerai aussi que, dans le contexte actuel, on ne peut ériger une clôture autour de la vente d'assurances au détail. Je l'admets, je reviens à une question d'orientation générale; ce n'est pas pour débattre le point à nouveau, mais plutôt pour faire une mise en garde. On peut clôturer la vente d'assurance au détail pour les banques, mais on ne peut pas empêcher, dans le monde «technologique» où on vit aujourd'hui, le marketing de masse, le télémarketing, le marketing informatisé, le marketing direct. On ne peut pas empêcher un assureur américain de vendre ses produits ici au pays. On ne peut tout simplement pas le faire. Les choses vont évoluer énormément dans les dix années à venir.

Une partie du débat auquel nous avons participé—et nous reconnaissons qu'il est, dans une bonne mesure, terminé—visait à savoir si nous devons réserver nos propres marchés financiers à nos propres établissements, leur laisser au moins la possibilité d'essayer de conserver leur part du marché, ou encore les remettre directement aux Américains. C'est une question très, très importante, qui, malheureusement, n'a pas été envisagée assez sérieusement, selon moi, quand les grandes orientations étaient toujours à l'étude. Je prévois que dans les dix années à venir, les sociétés américaines vont se lancer dans une campagne de marketing de masse au Canada, par l'entremise du marketing direct, du télémarketing et de terminaux d'ordinateur dans un nombre considérable de réseaux de distribution. Nous allons perdre des clients: nos voisins au sud font effectivement les choses pour moins cher.

Le sénateur Simard: Allez-vous remettre un mémoire pour répondre aux questions soulevées par les autres associations?

Mme Sinclair: Nous serions heureux de soumettre un mémoire qui étudierait peut-être les points un à un, Sénateur, et qui fournirait une réplique de notre part. Nous pouvons certainement le faire.

Le sénateur Kirby: Je vais poser une seule question, mais à deux volets.

Il est intéressant de remarquer, M^{me} Sinclair, qu'à l'exception du témoignage qui a été présenté ce matin par les représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada, tous les témoignages que nous avons entendus depuis quelques jours visaient essentiellement à défendre les intérêts de divers types de sociétés. Il faut admettre une chose: tous les mémoires

[Text]

with the exception of a couple of points that LUAC made, everyone has focussed on what is in the interest of his or her particular industry.

I raise that because I want to ask you a question vis-à-vis the consumers specifically. The first part of my question is this. What do you think consumers feel is the nature of their relationship with a deposit-taking institution, such as a bank, when they give information about themselves to the bank? Do they see that relationship as being akin to a discussion with their lawyer, a priest or an accountant or is it a more generic discussion?

The second part of the question, since it is only one question, is this: How do you make the nature of that relationship consistent with the notion that financial information would be used and given conceivably to a subsidiary to target market someone on the basis of insurance?

I realize, by the way, that the privacy issue is a much larger issue that this committee intends to hold separate hearings on, as we have already said, later this year. However, it does seem to me that the privacy issue nevertheless impacts directly on this question even if total networking were allowed.

Mrs. Sinclair: There is no one consumer in today's market. That is the first comment I would make. We break our consumers into groups the best we can. We segment them. We talk about certain types of consumers and each bank would have its own categories.

I would like to make some general comments. Consumers do feel strongly about the privacy issue. We know that. We have polled them for years and years. It is top of mind. Things change a bit from year to year, but generally it is as important as the stability of their financial institution to them. It is a big issue.

Senator Kirby: I agree.

Mrs. Sinclair: Other research which has been done indicates that consumers do want to receive information about other financial products which their primary institution has to offer as part of establishing a relationship with their institution. They take it generally as an activity that they want to see go on. That is the second point that I would make.

There are strands of thinking among consumers that they would like to be asked before information is handed to other companies. We do not have a very good fix on what they mean by another company, whether they mean another industrial company that is not in the financial area but which may be part of an overall conglomerate group. If I were Trilon, being a customer of Royal Trust, how would I feel if I knew that my financial information were to end up in the hands of Noranda, for example, as opposed to how do I feel if my financial information ends up in the hands of Wellington? Given our market research, we are not able to differentiate between those questions. There are concerns about the passage of information without authorization, but we do not have a lot of colouring

[Traduction]

mentionnent en passant qu'une concurrence accrue sera bénéfique pour le consommateur, mais à l'exception de quelques points défendus par l'Association des assureurs-vie du Canada, tout un chacun a plutôt mis en valeur ce qui intéresse son secteur particulier.

Si j'en parle, c'est que je veux vous poser une question qui porte précisément sur le consommateur. Voici la première partie de ma question: comment pensez-vous que les consommateurs envisagent leurs rapports avec l'institution de dépôt, par exemple une banque, quand ils donnent des renseignements sur eux-mêmes? À leurs yeux, est-ce comme une discussion avec un avocat, avec un prêtre ou avec un comptable, ou encore une discussion plus générale?

Deuxième volet de la question (ce n'est qu'une seule question, si l'on se rappelle bien): comment qualifier ces rapports si on sait que les renseignements financiers pourraient très bien être transmis à une filiale qui cherche à «cibler» un acheteur éventuel d'assurance?

Je sais bien, soit dit en passant, que la question de la confidentialité est beaucoup plus vaste et que le comité a l'intention de tenir des audiences à ce propos, comme nous l'avons déjà dit, plus tard cette année. Par contre, il me semble quand même qu'elle influe directement sur cette question, même si les échanges dans un réseau étaient tous permis.

Mme Sinclair: Il n'y a pas un consommateur type sur le marché aujourd'hui. C'est ma première observation. Nous divisons nos clients en groupes, le mieux possible. Nous les segmentons. Nous parlons de certains types de clients, et chaque banque a ses propres catégories.

J'aimerais faire quelques observations générales. Les consommateurs ont des idées bien arrêtées sur la question de la confidentialité. Nous le savons. Ils répondent à des sondages depuis des années et des années. C'est très important. Cela change un peu d'une année à l'autre, mais ils croient habituellement que c'est aussi important que la stabilité de leur établissement financier. C'est une grande question.

Le sénateur Kirby: Je suis d'accord.

Mme Sinclair: Il y a eu d'autres études qui indiquent que les consommateurs veulent bel et bien recevoir des renseignements sur les autres produits financiers que leur établissement principal offre: cela fait partie des relations établies. De façon générale, ils veulent que cela se poursuive. Voilà ma deuxième observation.

Des segments de consommateurs aimeraient qu'on leur demande la permission avant de transmettre à d'autres entreprises des renseignements à leur sujet. On ne sait pas très bien ce qu'ils veulent dire quand ils parlent d'une autre entreprise. Est-ce qu'il s'agit d'une entreprise qui n'est pas dans le domaine financier, mais qui fait partie d'un vaste conglomerat? Si je suis Trilon, en tant que client du Trust Royal, comment est-ce que je me sens si les renseignements financiers à mon sujet se retrouvent entre les mains de Noranda, par exemple, ou encore, comment est-ce que je me sens s'ils se retrouvent entre les mains de Wellington? Nos études de marché ne permettent pas de faire la distinction entre ces questions. Les gens s'inquiètent de la circulation non autorisée de renseignements, mais les données sont très floues. Ce n'est pas une

[Text]

there. Those concerns are not universal among consumers, but there is that strand of thinking.

Senator Kirby: When you say "strand" are you implying that you think it is a minority of consumers, because that is how I would interpret the word "strand"?

Mrs. Sinclair: Senator, I do not have the actual market research with me at this point in time. I could get back to you.

Senator Kirby: I raise it only because it seems to me that however much one is interested in serving the interests of various financial institutions, in fact one of the purposes of public policy is to satisfy the needs and desires of consumers. If consumers are as reluctant as I suspect they are—and you have more evidence than I do—my gut feeling would be that consumers are very reluctant to have financial information, which they have given privately to a bank, passed on to anybody, regardless of whether the company it is passed on to is owned by the bank, is in the financial services sector or is completely independent. It seems to me that in all of these hearings that consumer perspective has not been brought into this debate.

I should point out, through the Chairman, that the Chairman asked the Consumers Association of Canada to appear because some of us were hoping they would deal with that issue. As I understand it, they declined to appear. That perspective is an extremely important one for the committee to keep in mind when it considers ultimately what it recommends to the government.

Mrs. Sinclair: I should perhaps clarify. As you know, we do have a privacy code in the industry which we worked on long and hard and which we believe complies with the OECD guidelines. It does deal with the question of the passage of information to entities other than the primary institution.

At this point in time we have drawn the line around the financial services set of companies partly because in our minds the lines between those companies to some extent are orifices. For example, the line between the mortgage subsidiary of a bank and the bank itself is an orifice. It has no real meaning in the context of a customer relationship. We have drawn the line around the financial group and we have committed that that information will not pass beyond that financial group unless very strict conditions are adhered to.

Our members have taken our code and have implemented it in more precise terms. Mr. Shirley might like to give you some sense of how his bank has addressed the question.

Senator Kirby: I did not necessarily mean to get off into that, Mrs. Sinclair, except to make the observation that it seems to me an important point as to whether consumers would draw the line around all the financial services offered by a bank and its subsidiaries or whether they would draw a narrower line applying only to the bank. My suspicion is the latter, but I have no evidence to support that fact.

[Traduction]

préoccupation universelle chez les consommateurs, mais c'est la pensée de certains segments.

Le sénateur Kirby: Vous parlez de «segments» de consommateurs. Pensez-vous qu'il s'agit d'une minorité?

Mme Sinclair: Sénateur, je n'ai pas l'étude de marché en tant que telle entre les mains. Je peux vous en informer plus tard.

Le sénateur Kirby: Je soulève la question pour une raison seulement: il me semble que, même si on cherche à servir les intérêts des différents établissements financiers, un des objectifs de la politique gouvernementale est en fait de répondre aux besoins et aux attentes des consommateurs. Si les consommateurs sont réticents comme je le croirais—et vous en avez plus de preuves que moi—je dirais d'instinct que les consommateurs sont très réticents à l'idée que les renseignements financiers qu'ils donnent à une banque en toute confidentialité soient refilés à tout un chacun, peu importe que l'entreprise qui les reçoit soit la propriété de la banque ou non, qu'elle fasse partie du secteur des services financiers ou qu'elle soit complètement indépendante. Il me semble que le point de vue du consommateur n'a jamais, dans toutes nos audiences, été mis au premier plan du débat.

Je devrais dire au président du comité que j'ai demandé au président de l'Association des consommateurs du Canada de comparaître devant le comité. Notre espoir était qu'il traite de cette question. Selon ce que j'ai entendu, il a décliné l'invitation. C'est un fait très important que le comité devrait garder à l'idée quand il envisagera de formuler ses recommandations finales au gouvernement.

Mme Sinclair: Je devrais peut-être clarifier une chose. Comme vous le savez, le secteur a mis beaucoup d'effort et de temps à établir un code de confidentialité qui, selon nous, est conforme aux lignes directrices de l'OCDE. Il y est question de la transmission de renseignements vers une entité autre que l'établissement principal.

À présent, nous avons «cerné» l'ensemble d'entreprises qui offrent des services financiers, en partie parce que les traits qui sont ainsi tracés sont jusqu'à un certain point, dans notre esprit, des orifices. Par exemple, la ligne que l'on peut tracer entre la filiale hypothécaire d'une banque et la banque elle-même est un orifice. Elle n'a pas vraiment de sens dans le contexte de la relation avec le client. Nous avons cerné le groupe financier et nous nous sommes engagés à ce que les renseignements ne sortent pas de ce groupe, à moins que des conditions très rigoureuses ne soient respectées.

Nos membres ont pris notre code et l'ont appliqué d'une façon plus précise. M. Shirley voudra peut-être vous parler de la façon dont sa banque a abordé la question.

Le sénateur Kirby: Je ne voulais pas nécessairement nous lancer dans une discussion sur ce point, M^{me} Sinclair. Je voulais uniquement faire remarquer qu'il est important de savoir si le client cernerait tous les services financiers offerts par une banque et par ses filiales ou encore s'il ferait un plus petit cercle autour de la banque seulement. J'ai l'impression que ce serait un petit cercle, mais je n'ai pas de preuve à l'appui.

[Text]

The Chairman: Thank you, Senator Kirby. Mr. Shirley, you may comment.

Mr. Shirley: I was going to add to Senator Kirby's question because I think it is a very important one. Going back over the years with the House committees, we have lamented that the interests of consumers were not debated sufficiently. I am pleased that you brought this up.

What do consumers want in the relationship? They want to know their money is safe, first and foremost. Flowing from that, they want a financial institution that can be trusted. Trustworthiness, in my mind, is one of the most important words in the English language and consumers want it.

Consumers want relationship banking. That does not mean all consumers want one-stop shopping, because they do not. Some do and some do not, but they want an array of services and they want to be informed and they want us to be innovative.

Looking at consumer interest, we did a paper a while ago having to do with the entry of banks into the mortgage business following the 1954 revision of the *Bank Act*, which permitted us to go into mortgages under the NHA, and then, in 1967, with the *Bank Act* revision, to engage in conventional mortgage loans. When we looked at it in terms of the innovation of mortgage lending and the price competition and the availability of mortgage loans in every town, city and hamlet of this country, I think it would be very difficult, if not impossible, for anybody to say that the entry of banks into the mortgage market has not been beneficial to the consumers. That is the kind of debate we would increasingly like to see.

Senator Kirby: Thank you very much.

The Chairman: Thank you. This has been a very good debate. Most probably we will meet again. We will certainly meet to deal with other regulations that will come later. We intend to have a study on CIBC and other banks at a later time.

We thank you for your cooperation and the leadership that you have brought to this meeting.

Mrs. Sinclair: Thank you, Mr. Chairman, for your patience with us this afternoon. We look forward to further discussion.

The Chairman: Honourable members, the next witnesses will be from the Insurance Brokers Association of Canada.

Notre prochain témoin sera le président de l'Association des courtiers d'assurance du Canada, M. John Morin et je lui demanderais de nous présenter ses collègues de faire ses remarques ou de lire le mémoire qu'il nous a soumis.

Mr. John Morin, President, Insurance Brokers Association of Canada: Thank you, Mr. Chairman. I have with me today Mr. Michael Saunders. He is an insurance broker in Taber, Alberta, and is Chairman of our Financial Institutions Com-

[Traduction]

Le président: Merci, sénateur Kirby. À vous, monsieur Shirley.

M. Shirley: J'allais ajouter un élément à la question du sénateur Kirby parce que c'est très important à mes yeux. Au fil des ans, avec les travaux des comités de la Chambre, on s'est toujours lamenté du fait qu'on ne parlait pas assez des intérêts du consommateur. Je suis heureux que vous ayez soulevé la question.

Qu'est-ce que le consommateur veut tirer de ses rapports avec l'établissement? Il veut savoir que son argent est, d'abord et avant tout, en sécurité. Il veut donc un établissement financier en qui il peut avoir confiance. Dans mon esprit, le terme «confiance» est l'un des termes les plus importants de la langue, et les consommateurs veulent cette confiance.

Les consommateurs veulent que les banques leur offrent des «relations» intéressantes. Cela ne veut pas dire que le consommateur recherche tout au même endroit. Ce n'est pas vrai. Il y en a certains qui le recherchent, d'autres, non. Les consommateurs veulent avoir accès à un éventail de services, ils veulent être renseignés, et ils veulent que nous soyons innovateurs.

En ce qui concerne l'intérêt du consommateur, il y a quelques temps, nous avons produit un document sur l'entrée des banques dans le domaine hypothécaire après la révision de la *Loi sur les banques* en 1954. Ensuite, en 1967, la révision de la *Loi sur les banques* nous a permis de commencer à nous occuper de prêts hypothécaires ordinaires. Si on regarde le côté innovateur de la chose—le début des prêts hypothécaires, la concurrence en fait de prix et la disponibilité des prêts hypothécaires dans toutes les villes, dans tous les villages du pays—je crois qu'il serait très difficile, voire impossible pour quiconque d'affirmer que l'entrée des banques dans le secteur des hypothèques n'a pas été bénéfique pour les consommateurs. C'est le genre de débat que nous aimerions voir plus souvent.

Le sénateur Kirby: Merci beaucoup.

Le président: Merci. Nous avons eu un débat très intéressant. Nous allons probablement nous rencontrer de nouveau. Nous allons certainement nous rencontrer pour traiter d'autres règles qui seront établies plus tard. À ce moment-là, nous avons l'intention d'avoir en main l'étude sur la CIBC et sur d'autres banques.

Nous vous remercions de votre collaboration et du leadership dont vous nous avez fait profiter.

Mme Sinclair: Merci, monsieur le président, d'avoir été patient avec nous cet après-midi. Nous avons hâte de discuter avec les membres du comité de nouveau.

Le président: Messieurs les sénateurs, les prochains témoins proviennent de l'Association des courtiers d'assurance du Canada.

Our next witness will be the President of the Insurance Brokers Association of Canada, Mr John Morin; I would ask him to introduce his colleagues and make his comments or read the brief he submitted to us.

M. John Morin, président, Association des courtiers d'assurance du Canada: Merci, monsieur le président. J'ai à mes côtés aujourd'hui M. Michael Saunders, courtier d'assurances à Taber, en Alberta, qui se trouve aussi être le président du

[Text]

mittee. Also with me is Mr. Andrew Bois, our legal counsel, a well-known lawyer in insurance circles and government circles, especially in Quebec. He has been dealing with much of this legislation from 1980 onward.

The Insurance Brokers Association of Canada is a national professional organization of property and casualty insurance intermediaries in Canada. We represent some 20,000 brokers, with 55,000 employees. IBAC draws on a permanent staff headed by a general manager and a volunteer board of directors, representing member associations from every province in Canada.

We play an important role, maintaining continuous dialogue between those members and ensuring membership is kept well informed on matters of interest and important changes in the industry. We also encourage the orderly development of self-regulation of our members.

IBAC works to elevate the status of insurance intermediaries through professional development and by establishing improved standards of qualifications and ethics. It maintains licencing courses and education programs for its member associations, from basic licencing courses to intensive competency exams for experienced brokers.

In addition, through its special committees such as Mr. Saunders' committee, and through liaison efforts, IBAC plays a leading role in the consultation process between government and our industry. The continuous dialogue is aimed at improving the services provided by insurance intermediaries, safeguarding their service and integrity within Canadian society and, by improvements to their profession, ensuring that society will have professional advice and freedom of choice in its selection of insurance coverage.

Before I turn this over to Mr. Saunders, I would like to say that today 85 per cent of insurance is sold through insurance brokers. The insurance consumer across Canada has put his confidence in the insurance broker for many years. We certainly will not betray that confidence today in remaining silent by not telling you what the dangers of selling insurance through banks could be.

Mr. Saunders.

M. Michael Saunders, président du comité des institutions financières, Association des courtiers d'assurance du Canada: Maintenant que le projet de loi C-19 est devenu loi, nous avons toujours quelques inquiétudes en ce qui concerne les règlements proposés, tels que présentés par le ministère des Finances le 31 mai 1991 et qui ont été récemment révisés. Nos remarques concernent ces règlements.

Nous sommes particulièrement inquiets en ce qui a trait à l'article 416 (2) de la loi qui interdit aux institutions de prêt d'agir en tant qu'agent en plaçant de l'assurance. Nous sommes d'avis que ce libellé les autorise à effectuer toutes les autres activités inhérentes à un agent ou à un courtier d'assurances. Nous avons été assurés, à plusieurs reprises, que nos

[Traduction]

comité des établissements financiers. Je suis aussi accompagné de M. Andrew Bois, notre conseiller juridique. M. Bois est un avocat très bien connu dans le monde de l'assurance et dans le secteur public, surtout au Québec. Il a étudié une bonne part de la législation mise en place depuis 1980.

L'Association des courtiers d'assurances du Canada est l'organisme professionnel qui représente les courtiers d'assurances générales au Canada. Nous représentons plus de 20 000 courtiers qui emploient 55 000 personnes d'un océan à l'autre. L'A.C.A.C. dispose d'un personnel permanent sous la direction d'un directeur général et d'un conseil d'administration bénévole représentant les associations membres provenant de toutes les provinces du Canada.

L'A.C.A.C. joue un rôle important en maintenant le dialogue entre ses membres, et en tenant ces derniers au courant des questions susceptibles de les intéresser, ainsi que des changements importants qui se produisent au sein de l'industrie. Nous cherchons aussi à faire évoluer de manière ordonnée le dossier de l'autoréglementation chez nos membres.

L'A.C.A.C. oeuvre à rehausser le statut des courtiers d'assurances en leur offrant des cours de perfectionnement professionnel et en resserrant les normes d'accréditation et d'éthique. L'A.C.A.C. offre des cours d'accréditation et des programmes de formation aux organismes membres, depuis les cours pour l'obtention du permis d'exercer jusqu'à l'accréditation la plus élevée dont puisse jouir un courtier d'assurances.

En outre, l'A.C.A.C. joue un rôle de premier plan dans le processus consultatif entre le gouvernement et l'industrie, par le truchement de ses comités spéciaux, comme le Comité de M. Saunders, et de ses activités de liaison. Ce dialogue continu vise à améliorer les services fournis par les courtiers d'assurances, à préserver ces services et leur intégrité au sein de la société canadienne, et à garantir aux consommateurs l'accès à des conseils professionnels et au libre choix en matière d'assurance.

Avant de céder la parole à M. Saunders, j'aimerais souligner que les courtiers d'assurances vendent, aujourd'hui, 85 p. 100 de l'assurance sur le marché. Les assurés partout au Canada expriment leur confiance à leur égard depuis bien des années. Nous n'allons certainement pas trahir cette confiance aujourd'hui en restant muets sur la question, en ne vous révélant pas les dangers inhérents à la vente d'assurances dans les banques.

M. Saunders.

Mr. Michael Saunders, Chairman, Financial Institutions Committee, Insurance Brokers' Association of Canada: Now that *Bill C-19* has become law, we still have some concerns about the proposed regulations, presented by the Minister of Finance on May 31, 1991 and recently revised. Our comments have to do with these regulations.

We are particularly uneasy about section 416(2) of the Act, which prohibits lending institutions from acting as agent in the placing of insurance. In our opinion, this wording authorizes them to conduct all the other activities inherent in the activities of an insurance agent or broker. We received repeated assurances that our suspicions would be dissipated as soon as

[Text]

soupons se dissiperait sitôt les règlements publiés. Malheureusement, cela ne semble pas être le cas. De fait, notre conseiller juridique nous informe que les règlements proposés et les clarifications du ministère des Finances permettent exactement ce que les articles 416 (1) et 416 (2) de la *Loi sur les banques* interdisent.

Our first concern is with section 8(3) of the regulations, which allows deposit-taking institutions to give advice on insurance contracts generally. Our contention is that to allow banks to offer advice on insurance contracts generally would permit them to go far beyond the intent of what is stated in section 416(1) and (2) of the act.

Along the same vein, section 8(5) of the regulations would permit a lending institution to distribute applications and solicit business on behalf of an insurance company, agent or broker. Allowing banks to perform these functions would be akin to allowing them to act as an agent, as it entails many of an agent's or broker's responsibilities.

Section 6 of the regulations deals with telecommunications services. Our concern in this area is in the use of ABMs in locations that are not deemed to be part of a branch. Since these machines can be used as an interactive medium, we feel that the ability to circumvent the intentions of the act could be easily accomplished.

Section 4 of the regulations contains a proposed moderation to the wording which, in our opinion, opens the door to allow banks to become involved in areas that were intended by the legislation to be restricted to agents and brokers.

With respect to section 7, which addresses separation from insurance companies, agents and brokers by lending institutions, we are of the opinion that the initial wording used is more appropriate as it sets out more clearly the parameters than does the revised draft.

Sections 5(1), (2), and (3) deal with target marketing and provides a list of information which cannot be given by banks to insurance intermediaries for use in marketing. We strongly believe that for any other than the authorized types of activities, there should be no passage of information. Should this view, however, not be accepted, we would suggest that the list of information that may not be passed should be expanded to include at least insurance policies, pre-authorized payment information, payroll and payroll deduction information, and address and postal code information.

With that, I would like to turn this back over to our President, John Morin.

Mr. Morin: As stated in our brief, we are very concerned that the regulations are silent on one of the most important issues raised by the law that allows banks to carry on certain activities, and that is the protection of the consumer. What degree of competence would be required of those who will give advice and information? That is not mentioned. How do we ensure that the customer is apprised of the fact that the advisor is not an independent person? That is not mentioned either. How do customers know that a commission or fee is being

[Traduction]

the regulations were published. In fact, our legal counsel informs us that the proposed regulations and the clarifications by the Finance Department allow exactly what sections 416(1) and 416(2) of the *Bank Act* prohibit.

Notre première préoccupation concerne le paragraphe 8(3) des règlements, qui autorise les institutions de dépôt à fournir des conseils sur les contrats d'assurance en général. Nous soutenons qu'on autorise ainsi les banques aller au-delà de l'intention énoncée aux paragraphes 416(1) et (2) de la loi.

Dans le même ordre d'idées, le paragraphe 8(5) des règlements autoriserait une institution de prêt à distribuer des formulaires de demande et à faire de la sollicitation au nom d'une compagnie, d'un agent ou d'un courtier en assurance. En ayant la possibilité d'exercer ces fonctions, la banque serait assimilée à un agent, car elle assumerait bon nombre des responsabilités d'un agent ou d'un courtier.

L'article 6 des règlements traite des services de télécommunications. Nous sommes préoccupés par le recours aux guichets automatiques dans des endroits qui ne sont pas présumés faire partie d'une succursale. Comme ces machines peuvent servir de médias interbancaires, nous estimons qu'on permet ainsi que soit contournées facilement les intentions de la loi.

L'article 4 des règlements contient un libellé modéré qui, selon nous, peut faire en sorte que les banques accèdent à des secteurs qui doivent être réservés aux agents et aux courtiers, d'après la loi.

Nous sommes d'avis que le libellé initial de l'article 7, qui traite de la séparation entre les compagnies, les agents et les courtiers d'assurance, d'une part, et les établissements de prêt, d'autre part, était plus approprié puisqu'il établissait les paramètres plus clairement que le projet de loi révisé.

Les paragraphes 5(1), (2) et (3) touchent aux marchés cibles et donnent une liste des renseignements qui ne peuvent être fournis par les banques aux intermédiaires du secteur de l'assurance aux fins de la mise en marché. Nous avons la ferme conviction qu'il ne devrait y avoir aucune transmission d'informations autres que les catégories d'activités autorisées. Si ce point de vue n'était pas accepté, nous suggérons que la liste des renseignements non transmissibles soit au moins élargie pour comprendre au moins les polices d'assurance, les renseignements concernant les paiements préautorisés, les renseignements sur les déductions faites à la source, les renseignements quant à la paie ainsi que l'adresse et le code postal.

Je voudrais maintenant céder la parole à notre président, M. John Morin.

M. Morin: Comme nous l'énonçons dans notre mémoire, nous sommes très inquiets de voir que les règlements ne disent mot sur une des plus importantes questions soulevées par la loi qui permet aux banques d'exercer certaines activités, c'est-à-dire la protection du consommateur. Quel degré de compétence sera exigé de ceux qui donneront les conseils et les renseignements? Rien n'est précisé. Comment veillons-nous à ce que le client sache que le conseiller n'est pas indépendant? Rien n'est précisé à ce chapitre non plus. Comment les clients

[Text]

earned by the bank when they promote the business of an insurance company, agent or broker?

Those concerns, including what Mr. Saunders has mentioned, without stating them in any particular order, are the principal concerns and views of the Insurance Brokers Association of Canada.

Before we go to questions, I would like to make clear that I have never read anything in the regulations that says an insurance company that happens to be so fortunate as to be the property of a bank could not do all the things that another insurance company does. They could telemarket, they could direct mail. An insurance company can do what an insurance company does.

I think what the regulations are saying is that a bank should not do those things for the insurance. I believe that that is the intention. Many people can lend intention to the law, but in our scenario and from the submissions we have heard, the intention of the government here was more along the lines of what you, Mr. Chairman, were saying. There is one step taken here. We are not prepared to go to the second step. There are many reasons for that, and one of them is testing. To test my industry with the disastrous results that could happen and then decide afterwards that it was not a good idea is not necessarily what I think should happen.

Before I get myself into more trouble, I will wait for your questions. Thank you.

Senator Sylvain: I do not have a specific question, Mr. Chairman. You made a fine point at the end of your submission and that is that nothing in this act prevents any insurance company from doing what an insurance company wants to do, whether it be telemarketing or any other activity.

The intent of all this was that all insurance companies should be able to compete in a fair game, so that everyone is armed in the same way. The thing that seems to come out of what you say is that the balance between one company and another is vitiated when a bank can then start to help that company, for whatever purpose and in whatever way, to get into lines of insurance which are prohibited for its subsidiary company.

As a matter of fact, you could go a whole lot further and say that no bank can deal with any company whether or not it is a subsidiary. A friendly arrangement would still not be what we believe the intent of the law to be. On that particular point, in your brief you touched upon the fact that the intent of this law and the government was to make sure that the 20,000-plus insurance brokers' field of operation was not invaded by banks. Is this what you were saying to us a little while ago?

Mr. Morin: We believe that to be true, definitely.

Senator Sylvain: And anything that the banks do, then, to act as an agent or a broker is evidently an invasion of this thing. Since most brokerage houses are not all that large, with a notable few exceptions, of the 20,000 in Canada they would

[Traduction]

peuvent-ils être informés qu'une commission ou des honoraires sont versées à la banque lorsqu'elle fait la promotion d'une compagnie, d'un agent ou d'un courtier en assurance?

Ces préoccupations, outre celles que M. Saunders a mentionnées, constituent en gros, sans qu'elles soient nommées dans un ordre particulier, les inquiétudes et les points de vue de l'Association des courtiers d'assurances du Canada.

Avant de passer aux questions, je voudrais qu'il soit bien clair que rien dans les règlements ne dit qu'une compagnie d'assurance qui a le bonheur d'être détenue par une banque ne peut pas faire tout ce qu'une autre compagnie d'assurance fait. Le télémarketing lui est permis; la publicité directe aussi. Une telle compagnie d'assurance peut faire ce qu'une compagnie d'assurance fait.

Ce que les règlements disent, à mon avis, c'est qu'une banque ne devrait pas exercer ces activités à l'égard de l'assurance. Je crois que c'est là l'intention. Bien des gens peuvent prêter des intentions à la loi, mais d'après notre scénario et les présentations que nous avons entendues, l'intention du législateur en l'occurrence s'apparente davantage à ce que vous en disiez, monsieur le président. Un pas a été franchi. Nous ne sommes pas prêts à faire le deuxième. Je peux invoquer bon nombre de raisons, et une d'elles est la mise à l'essai. L'idée de mettre ces règlements à l'essai dans mon industrie et d'attendre de voir si des résultats désastreux surviendront, pour décider par la suite que c'était une erreur, ne m'enchant pas nécessairement.

Avant de me retrouver dans l'eau chaude, je préfère répondre à vos questions. Merci.

Le sénateur Sylvain: Je n'ai pas de question spécifique, monsieur le président. Vous avez marqué un bon point à la fin de votre présentation en soulignant que rien dans la loi n'empêche une compagnie d'assurance de faire ce qu'elle désire, que ce soit du télémarketing ou toute autre activité.

Le législateur voulait que toutes les compagnies d'assurance soient en mesure de se faire concurrence en toute équité, selon les mêmes règles. Il semble ressortir de vos propos que l'équilibre entre une compagnie ou une autre est rompu si une banque peut commencer à aider une des deux, peu importe la façon et l'objectif, à accéder aux domaines d'assurance qui sont interdits à sa filiale.

De fait, vous pourriez aller plus loin et affirmer qu'aucune banque ne peut négocier avec une autre entreprise, qu'il s'agisse ou non d'une filiale. Une convention «amicale» ne serait pas plus conforme à l'intention du législateur. Sur ce point particulier, votre mémoire mentionnait que l'intention de cette loi et du gouvernement était de veiller à ce que le champ d'activités des courtiers d'assurances, qui sont plus de 20 000, ne soit pas envahi par les banques. Est-ce bien ce que vous vouliez dire tantôt?

M. Morin: C'est effectivement le cas, à notre avis.

Le sénateur Sylvain: Par conséquent, si une banque exerce n'importe quelle activité en vue d'agir comme agent ou courtier, elle marche sur vos plate-bandes. Comme la plupart des courtiers d'assurances ont en général une faible envergure, sauf quelques exceptions notables, les 20 000 courtiers du

[Text]

not be, in all probability, fighting with equal arms against a major bank.

Having said that, I wanted to emphasize what you said, that nothing we are doing here prevents a bank from doing what another bank can do as long as it is dealing in a fair way. I believe that point needed to be underlined.

Senator Kirby: I should like to ask two questions. In the second paragraph on the second page of your brief—and these are your words—you talk about “the intent of what is stated in 416(1) and (2) of the Act”. Could you tell the committee precisely what you believe that intent was?

Mr. Morin: Under section 416(1) it says that a bank shall not undertake the business of insurance except as provided for in the regulations. That, to us, is very clear. It means you are not supposed to undertake the business of insurance. However, we believe there could be some exceptions that might be addressed through regulations. Therefore, the law has left that open simply for exceptions.

Mr. Bois, is the word “extent” in there as well?

Mr. André Bois, Legal Counsel, Insurance Brokers Association of Canada: Yes. Our point is that the enabling provision says that the regulations should be made only to create exceptions. The key words here are “to the extent permitted by the Act”. Article 416 does not enable the regulatory authority to eliminate the prohibition, but only to create exceptions.

The intent can be found also at section 411, where it is said that the networking agreements are allowed subject to section 416. Here I would like to draw your attention to the fact that the legislator is not mentioning acting necessarily as agent, but networking. The legislator, at section 411(a), mentions not only acting as agent but in any arrangement between the bank and an insurance company.

The intention is to prohibit the carrying on of insurance, whether it be the underwriting of the risks or the networking of the product, and the possibility of creating exceptions which must not become the rule. Those exceptions, in our opinion, were intended to maintain the retailing of insurance which the banks used to retail before the coming into force of the act, such as credit life insurance. That was the state of the business at the moment of the coming into force of the act. If the regulations were challenged in court, a court of law would take into account the fact that the legislator, at the time of the passing of the act, had a definite reality. The banks were already selling credit life-related insurance or accident insurance.

If these regulations are ever challenged before the court, the policy statements will not be allowed to be put into evidence, as the Supreme of Canada has already mentioned in the celebrated case of *Reader's Digest*. I heard another witness mention that the policy statement is saying so and so.

Now we are at the stage of regulations, and the question is what is the extent of the enabling provision?

Senator Kirby: Does that not get at the issue of what constitutes the business of insurance? My question to you would be

[Traduction]

Canada ne seraient probablement pas équipés des mêmes armes qu'une grande banque.

Je voudrais souligner ce que vous avez dit, soit que rien de ce que nous faisons ici empêche une banque de faire ce qu'une autre banque fait, en autant que tout s'effectue équitablement. J'estime que ce point devait être mis en lumière.

Le sénateur Kirby: Je voudrais poser deux questions. Dans le deuxième paragraphe, à la deuxième page de votre mémoire—et ce sont vos propres mots—vous parlez de «l'intention accordée par les articles 416(1) et (2) de la présente Loi». Pourriez-vous préciser au comité quelle est cette intention selon vous?

M. Morin: Selon le paragraphe 416(1), une banque ne peut se livrer au commerce de l'assurance, sauf tel qu'il est prescrit dans les règlements. C'est bien clair, d'après nous: une banque n'est pas censée offrir de l'assurance. Toutefois, nous estimons que les règlements pourraient prévoir certaines exceptions. Par conséquent, la loi a laissé la voie ouverte simplement dans des cas exceptionnels.

M. Bois, y a-t-il aussi le mot «mesure»?

M. André Bois, conseiller juridique, Association des courtiers d'assurances du Canada: Oui. Nous sommes d'avis que, selon la disposition habilitante, les règlements ne devraient être pris que pour créer des exceptions. Les termes clés ici sont «dans la mesure permise par la présente Loi». L'article 416 ne permet pas à l'autorité réglementante d'éliminer l'interdiction, mais seulement de créer des exceptions.

L'intention est aussi énoncée à l'article 411, selon lequel les conventions de réseaux sont permises sous réserve de l'article 416. Je voudrais attirer votre attention ici sur un point: le législateur ne mentionne pas le fait d'agir nécessairement comme agent, mais bien l'établissement de réseaux. Non seulement la qualité d'agent est-elle expressément visée, à l'alinéa 411a), mais il en va de même de toute convention entre la banque et la compagnie d'assurance.

On vise ainsi l'interdiction du commerce de l'assurance, que ce soit par la souscription des risques ou la mise en réseaux de produits, et la possibilité de créer des exceptions qui ne doivent pas devenir la règle. Ces exceptions, selon nous, visent simplement à maintenir la vente au détail d'assurance, activité qu'exerçaient les banques avant l'entrée en vigueur de la loi, comme l'assurance vie liée au crédit. Cette situation existait déjà au moment où la loi a pris effet. Si les règlements étaient contestés devant un tribunal, celui-ci prendrait en considération le fait que le législateur, au moment de l'adoption de la loi, faisait face à une réalité définie: les banques vendaient déjà de l'assurance liée au crédit sur la vie ou contre les accidents.

Advenant une contestation judiciaire de ces règlements, les énoncés de politique ne seraient pas admissibles en preuve, comme l'a déjà déclaré la Cour suprême du Canada dans l'arrêt bien connu *Reader's Digest*. J'ai entendu un autre témoin mentionner que l'énoncé de politique disait ceci ou cela.

Nous en sommes maintenant à l'étape des règlements, et il reste à déterminer la portée de la disposition habilitante.

Le sénateur Kirby: Ne touche-t-on pas au coeur de ce que constitue le commerce de l'assurance? Je vous demande une

[Text]

whether you think a deposit-taking institution is engaging in the business of insurance if what they do is provide an insurance company with a set of good leads for prospective customers? Does that constitute the business of insurance?

To the layman I do not believe it does. Obviously you think it does or hope it does may be a better description.

Mr. Morin: There is section 416(2) as well.

Senator Kirby: But section 416(2) deals with placing and agent and that kind of thing.

Mr. Morin: The answer to the first part of your question is whatever business of insurance means. Unfortunately, the government chose not to retain our suggestion of defining "business of insurance" or "agent".

To get to your second point, if a bank gives information to someone to solicit insurance, then he would fall under section 416(2), which is acting as an agent definitely. At that point we would say that the intention there is to prohibit that from happening.

Senator Kirby: You are the first person who has made the argument that it is the agency argument that ought to be used to argue in favour of the complete ban on the passage of information.

Mr. Saunders: Senator, I should like to read to you from the *Registered Insurance Brokers Act*. It says:

An insurance broker means any person who, for any compensation, commission or other thing of value with respect to persons or property in Ontario deals directly with the public and acts and aids in any manner, soliciting, negotiating or procuring the making of any contract of insurance or reinsurance.

Senator Kirby: I do not want to get off into a semantic legal argument. I would merely point out that I am not sure that giving someone the name of a hot prospect violates that definition of agent. It is in this area that there is some significant disagreement among the witnesses that we have heard from.

Mr. Morin: You asked a similar question this morning. You were wondering out loud if the government does not want the banks to share information, and you continued on to say, like LUAC, to allow the banks to have a leg up. Then you asked why they would allow them to own an insurance company.

Senator Kirby: I asked the question.

Mr. Morin: I would have wanted to answer to you that it is because the government is fair. That is why the government, even though they allow them to own insurance companies, will not allow them to have a leg up. They will make sure, as a conscious government, that they do not play unfairly in the game of insurance.

To me it has always been an astounding fact that when you ask the bank person, "Would you want to come into this game

[Traduction]

chose: pensez-vous que l'établissement de dépôt se livre au commerce de l'assurance lorsqu'il offre à une compagnie d'assurance quelques bonnes pistes menant à des clients possibles? S'adonne-t-elle alors au commerce de l'assurance?

Pour le profane, je ne crois pas que ce soit le cas. Il est peut-être plus juste de dire que, de toute évidence, vous avez la conviction ou l'espoir que c'est le cas.

M. Morin: Il y a aussi le paragraphe 416(2).

Le sénateur Kirby: Mais le paragraphe 416(2) traite de la souscription d'assurance, de la qualité d'agent, etc.

M. Morin: Pour répondre à la première partie de votre question, il faudrait savoir ce qu'on entend par «commerce de l'assurance». Malheureusement, le gouvernement a choisi de ne pas accéder à notre demande et de ne pas définir les termes «commerce de l'assurance» et «agent».

Passons maintenant au deuxième point. Si une banque donne des informations à quiconque pour solliciter de l'assurance, elle tomberait sous le coup du paragraphe 416(2), car elle agirait alors assurément à titre d'agent. Nous pourrions dire à l'heure actuelle que l'intention du législateur, par cet article, est de prévenir ce genre de situation.

Le sénateur Kirby: Vous êtes la première personne à faire valoir l'argument que c'est la qualité d'agent qui doit être utilisée pour justifier l'interdiction complète de toute transmission de renseignements.

M. Saunders: Monsieur le sénateur, je voudrais vous lire un passage de la *Loi sur les courtiers d'assurances inscrits*:

«Courtier d'assurances» Personne qui traite directement avec le public à l'égard de personnes et de biens en Ontario moyennant rétribution, commission ou autre chose de valeur et qui, selon le cas: a) prend part ou contribue de quelque manière à la sollicitation, à la négociation ou à l'obtention d'un contrat d'assurance ou de réassurance».

Le sénateur Kirby: Je ne voudrais pas me lancer dans des arguments sémantiques. Je soulignerais simplement qu'à mon avis le fait de donner à quiconque le nom d'un bon client possible n'entre pas nécessairement dans le champ de compétence d'un agent. C'est à ce sujet que les opinions des témoins que nous avons entendus divergent grandement.

M. Morin: Vous avez posé une question semblable ce matin. Vous vous demandiez tout haut si le gouvernement ne voudrait pas empêcher que les banques échangent des informations et vous avez poursuivi en disant, comme l'AAVC, qu'on devrait permettre aux banques d'avoir une longueur d'avance. Ensuite, vous vous êtes demandé pourquoi il faudrait leur permettre de détenir une compagnie d'assurance.

Le sénateur Kirby: J'ai posé la question.

M. Morin: J'aurais aimé vous répondre que c'est parce que le gouvernement est équitable. Voilà pourquoi il a décidé, même s'il permet à une banque de détenir une compagnie d'assurance, de ne pas lui laisser prendre une longueur d'avance. L'État s'assurera, en toute conscience, que les banques ne trichent pas dans le jeu de l'assurance.

J'ai toujours été surpris par le peu d'entrain dont font preuve les banques lorsqu'on leur demande: «Est-ce que vous voulez

[Text]

of insurance? Please bring your money and start up an insurance company or buy one, and let's play the game of insurance but play it like everyone else," they seem to not want to play the game any more. They have to play the game within their bank branch, it seems, or through passing of information, for some odd reason, that nobody else is allowed to do.

I would like to see them in the insurance field. As a matter of fact, I am overjoyed to see financial deregulation so that our financial institutions can compete globally. I am also overjoyed to see that the government has seen fit to make sure that one, and only one part of deregulation is not allowed to the banks, and that is the selling and promoting of insurance. Insurance is the only one of the things that are sold in a deregulatory environment that happens to stick to something else called a loan.

Insurance is not like saying, "I want to buy a GIC or an RRSP." Insurance sticks to the loan. You cannot get the loan if you do not have the insurance. That is why that is probably the only one of the products that should not be allowed within the purview of the person making the loan. I believe that is why the government decided to deregulate the financial institutions so they could compete globally, so they could invest in different ways, so they could do other things. But the insurance part is just too dangerous to have it opened up within the bank.

Senator Sylvain: I should like to follow this up by having a dialogue with my confrere, Senator Kirby, because he asked, "What is being in the business of insurance?"

I would like to answer that in a general way. If we say of someone that he is in the business of selling cars or in the retail business or whatever business, what we normally mean is that he gets some income, some compensation from that particular business. My definition of being in the insurance business is that you get some benefit from being in that business. If you do not get any benefit, it is hard to say that you are in that business unless you are very inept at your management.

The Chairman: That is not a question. It is just a follow-up.

Senator Sylvain: It is just a follow-up to explain one term that was used.

Senator Kirby: Shakespeare would call it an aside, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Simard, do you have any questions?

Senator Simard: No thank you, Mr. Chairman.

Mr. Morin: Mr. Chairman, we have picked up some other things that were not in our brief because of the benefit of having sat here and listened to the people who came before and the interesting questions from the committee.

[Traduction]

jouer au jeu de l'assurance? Alors, apportez votre argent et constituez votre propre compagnie d'assurance ou achetez-en une, ensuite vous pourrez jouer, mais selon les mêmes règles que tous les autres.» Tout à coup, le jeu n'est plus aussi intéressant. Les banques veulent passer par leurs succursales, il semble, ou se contenter de transmettre des informations, activité qui, pour une raison qui m'échappe, n'est permise à personne d'autre.

Je voudrais voir les banques dans le secteur de l'assurance. En passant, je ne me sens plus de joie de voir que la réglementation du secteur a fait en sorte que nos établissements financiers peuvent faire concurrence dans le monde entier. Je me réjouis aussi que le gouvernement ait jugé bon de faire en sorte qu'une partie, et seulement une partie, de la déréglementation soit fermée aux banques, à savoir la promotion et la vente d'assurance. L'assurance est un des produits vendus dans un cadre déréglementé qui se rattache à quelque chose d'autre, qu'on appelle un prêt.

Vendre de l'assurance ce n'est pas comme dire «je veux acheter un CPG ou un REER.» L'assurance se rattache au prêt: vous ne pouvez obtenir celui-ci si vous n'avez pas l'assurance. Voilà probablement pourquoi il s'agit du seul produit qui ne devrait pas entrer dans le champ de compétence du prêteur. Selon moi, c'est la raison pour laquelle le gouvernement a décidé de déréglementer les établissements financiers pour leur permettre de faire face à la concurrence internationale, d'investir de diverses façons et d'exercer d'autres activités. Mais les assurances constituent un secteur trop dangereux pour être ouvert au sein d'une banque.

Le sénateur Sylvain: Je voudrais faire un suivi en discutant avec mon collègue, le sénateur Kirby, parce qu'il a demandé ce que voulait dire l'expression «se livrer au commerce de l'assurance».

Je voudrais répondre à cette question d'une façon générale. Si on dit qu'une personne vend des automobiles ou des produits au détail ou encore qu'elle se livre à un autre commerce, ce que nous entendons normalement c'est que la personne tire un certain revenu, une certaine rémunération de ce commerce. Selon moi, par conséquent, si vous vous livrez au commerce de l'assurance, vous tirez un certain avantage de ce commerce. Sinon, il est difficile de croire que vous exercez cette activité, à moins que vous ne soyez un piètre gestionnaire.

Le président: Ce n'est pas une question, vous faites simplement un suivi.

Le sénateur Sylvain: C'est juste un suivi visant à expliquer un des termes utilisés.

Le sénateur Kirby: Shakespeare appellerait ça un aparté, monsieur le président.

Le président: Sénateur Simard, avez-vous des questions?

Le sénateur Simard: Non, je n'en ai pas, monsieur le président.

M. Morin: Monsieur le président, nous avons relevé certaines choses qui ne figuraient pas dans notre mémoire, parce que nous avons eu l'avantage d'entendre tous les témoins et les questions intéressantes des membres du comité.

[Text]

One question from the committee last week was this: Has the Department of Finance checked with the *Competition Act* to find out if there is anything that would be different or that they should be looking at? There is one that bothers us immensely and we thought we would share it with you in case you thought that it was of importance yourselves.

Mr. Bois, perhaps you could run through that.

Mr. Bois: We would like to draw your attention to section 77(4)(c) of the *Competition Act*, which deals with tide selling and which provides for an exception to tide selling. It mentions that the Competition Tribunal shall not make an order prohibiting tide selling when the tide selling is engaged in by a person in the business of lending money and if it is for the purpose of better securing loans—of course, fire insurance secures a loanor if it is reasonably necessary for that purpose.

Let us suppose that Scotia Casualty says that they have a product specially tailored for you and it is reasonably necessary that you take the insurance with Scotia Life. This would be permitted under the *Competition Act*. That is an exception to the rule.

I want to emphasize Mr. Morin's comment when he said that insurance sticks. It is the same thing with life insurance. They will take your life insurance here. You have a huge revolving credit line. Scotia Life has a very special product for borrowers, and for the security of the bank you should take out your insurance with Scotia Life. That is our concern.

Mr. Morin: That has been one of our concerns, but we have been told in the past by the good people whom we have brought it up with that with the new regulations it would probably be looked at. All we are saying is that we are a little concerned with that. It was not in our brief, and we thought we should share it with you.

The next point is what the IBC was talking about this morning. I would go back to Senator Kirby's question, which I do not think I answered. I think you were asking this: Do you think that what we should be looking at is the agent's point of view to say you are in the business of insurance? That is hitting it right on the head.

Insurance is sold through distribution. If you want to know if you are in the business of insurance the point of view of the agent or broker is probably the one to look at as well. These fears of ours that they would be engaged in the business of insurance, since we see that the regulations could allow them to do what I do every day, is the way to go about this.

One of the things that I attempt to do every day is compare products and prices for my client. One thing that was brought up this morning was credit cards. Credit cards do not tell you how much you are paying for insurance, yet none of us around this table would be foolhardy enough to think that we are not paying something.

[Traduction]

Une question posée par le comité la semaine dernière était la suivante: est-ce que le ministère des Finances a consulté la *Loi sur la concurrence* pour déterminer ce qui pourrait être différent ou pour relever ce qu'il faudrait examiner? Un point nous dérange considérablement, et nous avons pensé le partager avec vous dans l'éventualité où vous auriez pensé qu'il était important.

Monsieur Bois, vous pourriez peut-être nous présenter la question.

M. Bois: Nous voudrions attirer votre attention sur l'alinéa 77(4)c) de la *Loi sur la concurrence*, qui traite des ventes liées et énonce une exception à cet égard. Ainsi, le Tribunal de la concurrence ne peut rendre une ordonnance interdisant les ventes liées lorsqu'elles sont pratiquées par une personne exploitant une entreprise de prêt d'argent et qu'elles ont pour objet de mieux garantir le remboursement des prêts—bien entendu, l'assurance contre les incendies garantit un prêt où qu'elles sont nécessaires à cette fin.

Supposons que Scotia Assurance vous dise qu'elle a un produit spécialement adapté à vos besoins et qu'il soit nécessaire que vous achetiez de l'assurance auprès de Scotia Assurance vie. Ce serait possible selon la *Loi sur la concurrence*, car il s'agit d'une exception à la règle.

Je voudrais souligner le commentaire de M. Morin, lorsqu'il dit que l'assurance est «rattachée». Il en va de même avec l'assurance-vie. La banque vous assurera sur la vie. Vous disposez d'une importante marge de crédit renouvelable. Or, la Scotia Assurance-vie possède un produit très spécial destiné aux emprunteurs et servant de garantie à la banque si vous prenez votre assurance chez elle. C'est ça qui nous inquiète.

M. Morin: Il s'agit d'une de nos préoccupations, mais les éternels optimistes à qui nous en avons parlé par le passé nous ont dit qu'avec les nouveaux règlements cette situation serait probablement examinée. Tout ce que nous disons, c'est que nous sommes un peu inquiets. Notre mémoire n'en disait pas un mot, et nous avons pensé que nous devrions vous en faire part.

Je voudrais maintenant aborder une question à laquelle le BAC a touché ce matin. Je ne pense pas avoir répondu à la question du sénateur Kirby, mais je m'empresse de le faire. Je crois que vous m'avez demandé si, à mon avis, nous ne devrions pas nous attarder au point de vue de l'agent pour déterminer ce qu'est le commerce de l'assurance? Vous avez touché exactement le cœur du problème.

L'assurance est vendue par distribution. Pour déterminer si une personne est dans le commerce de l'assurance, il faut probablement examiner la question du point de vue de l'agent ou du courtier. Nous craignons que les banques se livrent au commerce de l'assurance, parce qu'à notre avis les règlements leur permettront de faire ce que moi je fais chaque jour.

Une des choses que je fais chaque jour consiste à comparer des produits et des prix pour mes clients. Nous avons touché ce matin à la question des cartes de crédit. Les cartes de crédit ne vous disent pas combien vous payez pour telle assurance et pourtant, personne ici ne serait assez stupide de croire que nous ne payons rien.

[Text]

I know that every time my American Express card sends me a bill for the annual fee it has gone up another \$20. I do have free insurance with it, but there must be some amount of money in there that I am paying for the free insurance.

We were talking about renting vehicles. If you pick up your vehicle at Alamo in Texas and use this card because it is insured, you say to the man in Texas, "It's insured. I don't know what it is insured for and I don't know how much it costs me, but it is insured because they said it is insured." I would like to tell that customer how much I would charge him and I would like to tell him the difference in price between my insurance and the one he has supposedly free on the card. To do that I would like to see on the card how much they are charging for that insurance or else I cannot compete. That is what the insurance companies meant this morning. As a broker it is even more evident to me.

I will extend that to one other thing—the tide selling that we dislike. When I sent my letter to American Express telling them that all I wanted was a card, that I knew I was insured for more than half of the things they were insuring me for, that I did not want their insurance and I was asking them to reduce the amount of my membership fee, the answer was no. That means if I want the card I have to take the insurance.

These are things that worry us immensely when we are trying to be competitive and explain to customers how much things are worth and what coverages are there. People come to us all the time and ask us what coverages they have on their credit card. I happily tell them that I do not know because I am not privy to that information.

The Chairman: Another witness told us that in other countries the banks are retailing insurance. Are your brokers the same group of people with the same knowledge as agents in this country? Are there agents in this country? Is there a different situation in our country in the way we serve the customers than there is elsewhere?

Mr. Morin: One of the big differences in this country is that the insurance brokers have 85 per cent of the market. In those countries they do not, and I would wonder which came first.

I can tell you the history of that type of thing because I happen to have a brother-in-law who is a broker in England. He bought a house and went to the building society to get his loan. While he was sitting there in front of the manager, the manager asked him to fill out the form. When he came to question 6 it asked, "Will you be taking the insurance with us or not? If yes, go to the last two questions; if not, please answer this form." And it was three or four pages long. I don't want to exaggerate. I am French. But I saw the paper. It was at least two pages long with many questions.

What was certain is that there were many questions that he thought he only could answer because he was a Lloyd's broker. There were such questions as, "Does your policy cover this,

[Traduction]

Je sais que chaque fois qu'American Express m'envoie un relevé indiquant les frais annuels d'adhésion, ceux-ci ont augmenté encore de 20 \$. J'ai droit à de l'assurance gratuite, mais il doit bien y avoir une partie de ces frais que je verse pour cette assurance gratuite.

Parlons de la location d'automobiles. Si vous louez une automobile à Alamo, au Texas, et que vous utilisez une certaine carte parce qu'elle s'assortit d'une assurance, vous dites à votre locateur au Texas: «Je suis assuré. Je ne sais pas pourquoi je suis assuré et je ne sais pas non plus combien ça me coûte, mais je suis assuré parce qu'on me dit que je le suis». Je voudrais alors vous dire combien, moi, je vous facturerais et vous expliquer la différence de prix entre mon assurance et celle qui est censée être gratuite avec la carte. À cette fin, la carte devrait indiquer combien l'émetteur facture pour l'assurance, sinon je ne peux pas lui faire concurrence. C'est ce que les compagnies d'assurance voulaient faire valoir ce matin. En tant que courtier, je trouve cette situation encore plus évidente.

Je pousserai mes propos plus loin pour parler des ventes liées, notion que nous n'aimons pas. Lorsque j'ai envoyé ma lettre à American Express pour préciser que je voulais simplement une carte, que j'étais déjà assuré, que je ne voulais rien savoir d'une assurance supplémentaire et que je demandais que mes frais d'adhésion soient réduits en conséquence, la réponse a été négative. Cela veut dire que si je veux la carte, je dois prendre l'assurance.

Cette situation nous inquiète terriblement, puisque nous tentons actuellement d'être concurrentiels et d'expliquer à nos clients la valeur des produits et les garanties qui existent. Les clients viennent nous voir et nous demandent quelle garantie ils ont sur leur carte de crédit. Je m'empresse de leur dire que je ne sais pas, parce que le secret est bien gardé.

Le président: Un autre témoin nous a dit que, dans d'autres pays, les banques vendaient de l'assurance au détail. Est-ce que vos membres qui sont courtiers possèdent les mêmes connaissances que des agents au Canada? Y a-t-il des agents au Canada? Est-ce que la façon dont nous servons les clients au Canada diffère de ce qui se fait ailleurs?

M. Morin: Une des grandes différences, c'est qu'ici les courtiers possèdent 85 p. 100 du marché. Dans les autres pays, ce n'est pas le cas, et je me demande quelle situation est survenue en premier.

Je peux vous faire l'historique de cette évolution, parce qu'il se trouve que j'ai un beau-frère qui est courtier en Angleterre. Il a acheté une maison et a fait appel à la société d'hypothèques pour obtenir son emprunt. Mon beau-frère passe alors au bureau du directeur, qui lui demande de remplir un formulaire. À la question 6, on lui demande s'il souscrira à de l'assurance auprès de la banque. Dans l'affirmative, il doit répondre aux deux dernières questions; sinon, il doit remplir tout le formulaire. Celui-ci compte trois ou quatre pages. Je n'exagère pas, même si je suis francophone. J'ai vu le document: il avait au moins deux pages et comprenait un grand nombre de questions.

Un fait est certain: selon mon beau-frère, il y avait bien des questions auxquelles il n'aurait pu répondre s'il n'avait été courtier à la Lloyd's. On demandait par exemple sur le formu-

[Text]

does it cover that?" He could answer those questions, but he was wondering who else could.

At the end was the question that insulted him the most, and I suppose it would insult most of us around the table: "Now that you have told us that your policy does all these things, please bring it in and we will check it. The charge will be 25 pounds."

That is a scenario certainly would not be repeated in Canada with the calibre of people we have in the banking industry. However, it is always a worry that it could happen with new personnel at some point down the road.

I am sure that the presidents of banks would not want that to happen, but you never know what can happen in the branch. You cannot always have the controls in place, as we have seen elsewhere.

The Chairman: Are there any other questions?

Senator Kirby: I cannot resist one comment, Mr. Chairman, to help out the witnesses. On a serious note, let me make the observation that I think your comments on sections 4 and 6 in your more detailed brief are right on.

I should like to make a comment on the second to last paragraph in your brief where you talk about additional information that ought to be added. Your last item is the address and postal code. On the basis of the information we received yesterday, which is all an insurance company really needs is a name and a phone number, you might want to add those to your list.

Mr. Morin: We saw another exhaustive list from other groups. We thought that you might enjoy the fact that you have a little less reading to do.

The Chairman: I would like to thank you very much. There has been an Information released by the Office of the Superintendent of Financial Institutions regarding other regulations. We would appreciate receiving your feedback and suggestions regarding this.

Thank you for your presence. We appreciate it.

The committee adjourned.

[Traduction]

laire si le contrat d'assurance visait ceci ou cela. Mon beau-frère a pu répondre à ces questions, mais il s'est demandé si un profane aurait pu le faire.

À la fin, il a eu droit à l'insulte la plus grave, et je suppose que la plupart d'entre nous se seraient aussi sentis insultés, car on lui a demandé de transférer sa police, maintenant qu'il avait dit tout ce qu'elle offrait: la banque pouvait vérifier le contrat pour 25 livres.

Il s'agit d'un scénario qui ne se répéterait certainement pas au Canada à cause de la grande qualité des membres de notre secteur bancaire. Toutefois, il y a toujours lieu de s'inquiéter qu'une telle chose se produise si certains des intervenants changeaient au cours du processus.

Je suis certain que les présidents des banques ne désirent pas vivre une telle situation, mais ils ne peuvent pas savoir tout ce qui se passe dans les succursales. Tous les contrôles ne sont pas toujours en place, comme c'est arrivé ailleurs.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Kirby: Je ne peux me passer de faire un commentaire, monsieur le président. Du côté sérieux, laissez-moi souligner qu'à mon avis les commentaires que vous formulez dans votre mémoire plus détaillé à l'égard des articles 4 et 6 visent en plein de le mille.

J'aimerais formuler un commentaire sur l'avant-dernier paragraphe de votre mémoire, où vous indiquez les renseignements supplémentaires qui devraient être ajoutés. Vous mentionnez l'adresse et le code postal. D'après l'information que nous avons reçue hier, selon lesquelles tout ce dont une compagnie d'assurance a réellement besoin est un nom et un numéro de téléphone, vous devriez peut-être ajouter cet élément à votre liste.

M. Morin: Nous avons vu une autre liste exhaustive établie par d'autres groupes. Nous avons pensé vous faire plaisir en vous donnant un peu moins de lecture.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Le Bureau du Surintendant des institutions financières a publié une note d'information relative aux autres règlements. Nous apprécions recevoir vos commentaires et suggestions à ce sujet.

Merci d'avoir bien voulu discuter avec nous. Nous apprécions votre présence.

Le Comité est ajourné.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Insurance Bureau of Canada:

Mr. Paul Brochu, President and Chief Executive Officer,
L'Union canadienne, Compagnie d'assurances;
Mr. John Coker, former President of *Munich Reinsurance*
Group and President and Chief Executive Officer of
Mutor Investments Ltd.;
Mr. Alex Kennedy, Vice-President and General Counsel.

The Life Underwriters Association of Canada:

Mr. John Wahl, Immediate Past Chairman;
Mr. Floyd Murphy, Chairman and Chief Executive Officer;
Mr. Don Glover, Chief Executive Officer.

The Canadian Bankers Association:

Mrs. Helen K. Sinclair, President;
Mr. Cliff J. Shirley, Chairman of the Financial Sector
Policy Committee;
Mr. Shawn S. Cooper, Vice-President, Financial Institu-
tions;
Mr. Blair W. Keefe, Legal Advisor.

Insurance Brokers Association of Canada:

Mr. John J. Morin, President;
Mr. Michael Saunders, Chairman of the Financial Institu-
tions Committee;
Mr. André Bois, lawyer.

Le Bureau d'assurance du Canada:

M. Paul Brochu, président et directeur exécutif de L'Union
canadienne, Compagnie d'assurances;
M. John Coker, ancien président de *Munich Reinsurance*
Group et président et directeur exécutif de *Mutor Invest-*
ments Ltd.;
M. Alex Kennedy, vice-président et conseiller général.

L'Association des assureurs-vie du Canada:

M. John Wahl, président sortant;
M. Floyd Murphy, président et directeur exécutif;
M. Don Glover, vice-président exécutif.

L'Association des banquiers canadiens:

M^{me} Helen K. Sinclair, présidente;
M. Cliff J. Shirley, président du comité des politiques du
secteur financier;
M. Shawn S. Cooper, vice-président, institutions financières;
M. Blair W. Keefe, conseiller juridique.

L'Association des courtiers d'assurance du Canada:

M. John J. Morin, président;
M. Michael Saunders, président du comité des institutions
financières;
M. André Bois, avocat.



Fourth Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Quatrième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing Senate
Subcommittee on*

*Délibérations du sous-comité sénatorial
permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Friday, April 24, 1992

Le vendredi 24 avril 1992

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Third proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

Special study on the draft regulations ensuing
from the new legislation on Canadian Financial
institutions; and

Étude spéciale sur les propositions de règlements
découlant de la nouvelle législation sur les
institutions financières canadiennes; et

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Study of the subject-matter of Bill C-48, an Act to
amend the Canada Deposit Insurance
Corporation Act and to amend other Acts in
consequence thereof

Étude du sujet du projet de loi C-48, Loi
modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts
du Canada et d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE SUBCOMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	MacDonald, Finlay
DeBané	*Murray
*Frith (or Molgat)	(or Lynch-Staunton)
Haidasz	Oliver
Kelleher	Perrault
Kelly	Simard
Kirby	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Rossiter substituted for that of the Honourable Senator Kelly. (March 26, 1992)

The name of Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Rossiter. (March 26, 1992)

The name of Honourable Senator Beaudoin substituted for that of the Honourable Senator Sylvain. (April 22, 1992)

The name of Honourable Senator Finlay MacDonald substituted for that of the Honourable Senator Barootes. (April 22, 1992)

LE SOUS-COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	MacDonald, Finlay
DeBané	*Murray
*Frith (ou Molgat)	(ou Lynch-Staunton)
Haidasz	Oliver
Kelleher	Perrault
Kelly	Simard
Kirby	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly. (Le 26 mars 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter. (Le 26 mars 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin substitué à celui de l'honorable sénateur Sylvain. (Le 22 avril 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Finlay MacDonald substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes. (Le 22 avril 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, December 17, 1991:

“The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc;

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to conduct a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions; and

That the Committee present its report no later than June 30, 1992.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.”

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, March 30, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof, in advance of the said Bill coming before the Senate of any matter relating thereto.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 17 décembre 1991:

«L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à entreprendre une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 juin 1992.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 30 mars 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyée par l'honorable sénateur Doyle:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, APRIL 24, 1992
(15)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:34 a.m. in room 256-S of the Centre Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Gérald A. Beaudoin, Pierre DeBané, Stanley Haidasz, James F. Kelleher, Michael Kirby, Finlay MacDonald, Donald H. Oliver, Jean-Marie Poitras and Jean-Maurice Simard. (9)

Other Senator present: The Honourable John Sylvain.

In attendance: Senate reporters.

Also present: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division, and Mrs. Nathalie Pothier, Research Officer.

Witnesses:

From the Office of the Privacy Commissioner of Canada:

Mr. Bruce Philips, Commissioner;
Mr. Gerard van Bektel, General Counsel;
Mr. Julien Délisle, Executive Director;
Mr. Alan Reid, Gowling, Strathy & Henderson.

Professor David Flaherty, Department of History and Law, University of Western Ontario.

From the Department of Finance:

Mr. Gordon W. King, General Director, Financial Sector Policy Branch;
Mr. Doug Wyatt, Senior Counsel, General Legal Services Division.

From the Canada Deposit Insurance Corporation:

Mr. Ronald A. McKinlay, Chairman of the Board;

Mr. Jean-Pierre Sabourin, President and Chief Executive Officer.

The Committee resumed its consideration of its order of reference of December 17, 1991 pertaining to a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

Mr. Bruce Philipps, Privacy Commissioner of Canada, made a statement and along with his associates, answered questions.

Professor David Flaherty made a statement and answered questions.

At 11:35 a.m., the Committee proceeded to sit in camera.

The Committee considered the following three requests for budgetary appropriations:

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 24 AVRIL 1992
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui,    9 h 34,    la pièce 256-S, édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Gérald A. Beaudoin, Pierre DeBané, Stanley Haidasz, James F. Kelleher, Michael Kirby, Finlay MacDonald, Donald H. Oliver, Jean-Marie Poitras et Jean-Maurice Simard. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable John Sylvain.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

  galement présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, division de l'économie, et Même Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Témoins:

Du Commissariat à la protection de la vie privée au Canada:

M. Bruce Philips, commissaire;
M. Gerard van Bektel, avocat général;
M. Julien Délisle, directeur ex  cutf;
M. Alan Reid, Gowling, Strathy & Henderson.

Professeur David Flaherty, Département de droit et d'histoire, Université Western Ontario.

Du ministère des Finances:

M. Gordon W. King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier;
M. Doug Wyatt, avocat-conseil, Division des services juridiques généraux.

De la Société d'assurance-dépôt du Canada:

M. Ronald A. McKinlay, président du conseil d'administration;
M. Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 17 décembre 1991, relativement à la conduite d'une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

M. Bruce Philips, commissaire à la protection de la vie privée au Canada, fait une déclaration et lui et ses collègues répondent aux questions.

Le professeur David Flaherty fait une déclaration et répond aux questions.

   11 h 35, le Comité se réunit à huis clos.

Le Comité considère les trois demandes d'autorisation budgétaire suivantes:

(a) April 1 to June 30 1992 (Special Study, CDIC, COMP-CORP and (PACIC);

Professional and other services	\$19,000
Transportation and communications	1,200
Other expenses	<u>1,000</u>
Total:	\$21,200

(b) April 1 to June 30, 1992 (Special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions);

Professional and other services	\$32,000
Transportation and communications	1,000
Other expenses	<u>1,000</u>
Total:	\$34,000

(c) April 1, 1992 to March 31, 1993 (Legislation);

Professional and other services	\$36,000
Transportation and communications	4,000
Other expenses	<u>2,000</u>
Total:	\$42,000

a) 1^{er} avril au 30 juin 1992 (Étude spéciale—SADC, COMP-CORP et PACIC);

Services professionnels et autres	19 000 \$
Transport et communications	1 200
Autres dépenses	<u>1 000</u>
Total:	21 200 \$

b) 1^{er} avril au 30 juin 1992 (Étude spéciale sur les propositions de règlements relatifs à la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes);

Services professionnels et autres	32 000 \$
Transport et communicatins	1 000
Autres dépenses	<u>1 000</u>
Total:	34 000 \$

c) 1^{er} avril 1992 au 31 mars 1993 (Législation);

Services professionnels et autres	36 000 \$
Transport et communications	4 000
Autres dépenses	<u>2 000</u>
Total:	42 000 \$

Senator Kirby moved that the Committee adopt the three requests for budgetary appropriations.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee considered a draft interim report to the Senate on certain proposed draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

The Committee adopted the draft report and asked the Subcommittee on Agenda and Procedure to finalize the wording of the final version.

At 1:25 p.m., the Committee adjourned until 2 p.m.

At 2:06 p.m., the Committee reconvened.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Gérald A. Beaudoin, Stanley Haidasz, James F. Kelleher, Michael Kirby, Jean-Marie Poitras and Jean-Maurice Simard. (6)

Other Senator present: The Honourable John Sylvain.

The Committee undertook to consider its order of reference of March 30, 1992 pertaining to a study of the subject-matter of Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other acts in consequence thereof, prior to the bill being submitted to the Senate.

Mr. Gordon W. King from the Department of Finance made a statement and, along with his associates, answered questions.

Mr. Ronald A. McKinlay from the Canada Deposit Insurance Corporation made a statement and, along with his associates, answered questions.

Le sénateur Kirby propose que le Comité adopte les trois demandes d'autorisation budgétaire.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité considère un projet de rapport intérimaire au Sénat, relativement à certaines propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

Le Comité adopte le projet de rapport dans son ensemble et confie au Sous-comité du programme et de la procédure le soin d'en finaliser le texte.

À 13 h 25, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à 14 heures ce même jour.

À 14 h 06, le Comité reprend sa séance.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Gérald A. Beaudoin, Stanley Haidasz, James F. Kelleher, Michael Kirby, Jean-Marie Poitras et Jean-Maurice Simard. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable John Sylvain.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 30 mars 1992, relativement à la teneur du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

M. Gordon W. King, du ministère des Finances, fait une déclaration, et lui et ses collègues répondent aux questions.

M. Ronald A. McKinlay, de la Société d'assurance-dépôts du Canada, fait une déclaration, et lui et ses collègues répondent aux questions.

At 3:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 15 h 20, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Friday, April 24, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider its order of reference on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I welcome everyone to the meeting. We have a long agenda before us today. For your information, honourable senators, we will have two witnesses this morning, one at 9:30 and one at 10:30. We will then sit *in camera* from 11:30 until, most probably, 2 p.m., when a light lunch will be served to us here.

At 2 p.m., officials from the Department of Finance will be here to testify with respect to Bill C-48, following which we will hear from the Canada Deposit Insurance Corporation. That will complete our program for the day, and we can enjoy a good rest on the weekend.

I have to remind honourable senators that the purpose of our meeting this morning is with respect to a number of regulations pertaining to four bills that were adopted in December last. In order to proclaim these bills, it is necessary that a certain number of regulations be prepared in order that they may be proclaimed at the same time. We will be working, as we have been for a couple of months now, on regulations pertaining to section 416 of the Bank Act and the Trust and Loan Companies Act, regarding bank and insurance networks and matters pertaining to that, as well as joint ventures involving banks and insurance companies doing business outside the country. There are also two other regulations regarding special financing corporations and limits on borrowing.

We have already spoken about this matter, but perhaps we should act and make recommendations, if possible, about affiliated directors. This is a very special item. We were told that this term does not exist in other countries, or in very few, if any at all. We will be working on this aspect, also. There is also the question of adequacy of capital and security activities of banks. After considering these matters, we might then be ready to present an interim report to the Senate.

Later on in May, we will go on and study demutualization, which involves section 238 of Bill C-28. We will also be considering during that study in May Article 459 pertaining to privacy. There might be a few other regulations that we should also have a close look at.

During the month of June, we intend to have a special study on the way in which the deposits of the public or the customers are protected through CDIC, Comcorp, Basic, and various other organizations pertaining to the protection of the public.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 24 avril 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier son ordre de renvoi sur les propositions de règlements relatifs à la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue à tous. Nous avons un ordre du jour très chargé aujourd'hui. Honorables sénateurs, nous entendrons deux témoins ce matin, l'un à 9 h 30 et l'autre à 10 h 30. Nous siégerons ensuite à huis clos à partir de 11 h 30 et probablement jusqu'à 14 h. Nous prendrons un léger repas ici même.

À 14 h, les représentants officiels du ministère des Finances viendront témoigner au sujet du projet de loi C-48, après quoi nous entendrons les représentants de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Nous en aurons ensuite terminé notre programme d'aujourd'hui et pourrons passer une bonne fin de semaine.

Je dois rappeler aux honorables sénateurs que la séance de ce matin a pour but d'étudier un certain nombre de règlements ayant trait aux quatre projets de loi qui ont été adoptés en décembre dernier. Pour que ces projets soient proclamés lois, un certain nombre de règlements doivent être préparés de manière à ce qu'ils soient promulgués en même temps. Nous travaillerons, comme nous le faisons depuis quelques mois déjà, sur le règlement relatif à l'article 416 de la *Loi sur les banques* et de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, qui concerne les réseaux des banques et des assurances et les questions connexes, ainsi que les entreprises conjointes entre banques et compagnies d'assurance qui exercent leurs activités hors du pays. Il y a aussi deux autres règlements concernant les sociétés de financement spéciales et les limites d'emprunt.

Nous avons déjà discuté de cette question, mais peut-être devrions-nous prendre une décision et formuler des recommandations, si possible, au sujet des administrateurs affiliés. Il s'agit d'une question très spéciale. On nous a dit que ces termes existent dans très peu de pays, voire aucun. Nous examinerons cette question également. Il nous faut aussi étudier la mesure dans laquelle les activités relatives aux capitaux et aux valeurs dans les banques sont adéquates. Après avoir examiné ces aspects, nous devrions être prêts à présenter un rapport provisoire au Sénat.

Plus tard, en mai, nous reprendrons nos travaux et étudierons la démutualisation, dont on parle à l'article 238 du projet de loi C-28. Nous étudierons en même temps l'article 459, qui concerne la protection des renseignements personnels. Il pourrait y avoir un certain nombre d'autres règlements que nous devrions aussi étudier avec soin.

Durant le mois de juin, nous avons l'intention de mener une étude spéciale sur la façon dont les dépôts du public ou des consommateurs sont protégés par l'entremise de la SADC, de Comcorp, de PACIC et de diverses autres organisations qui s'occupent de protection du public.

[Text]

That is our program for the next two months, but for today we have the pleasure of having with us a man whom everyone knows, the Privacy Commissioner for Canada. Welcome, Mr. Bruce Phillips. We are fortunate to-day to be gaining the benefit of your experience, and after hearing your remarks, with your permission we would like to ask you a few questions. Mr. Phillips, if you would present to the members of the committee your colleagues, we will leave you the floor for any comments you would like to make.

Monsieur Bruce Philips, Commissaire à la protection de la vie privée au Canada: Je vous remercie, honorables sénateurs. Je propose de vous parler en anglais car c'est plus facile pour moi.

On my immediate left is Julien Delisle, who is our executive director. To my right is Gerard van Berkel, who is general counsel to the Privacy Commissioner. On his right is Allan D. Reid, QC, of the firm of Gowling, Strathy, Henderson, who has done a great deal of the work-up, legal research and analysis for the paper that you have before you.

In that connection, I should tell you that the clerk has additional copies of our paper. There was a computer breakdown in our office, and six pages did not make it into some of the early copies. We have had some additional ones made available.

Honourable senators, first of all, I would like to thank you very much for this invitation to appear before you. It is my very first opportunity to do so. I thought I might have been here on an earlier occasion a year and a half or so ago. However, I suppose I should be grateful that I missed doing so on that occasion.

Senator Kelleher: Was that as a senator? Sorry, the devil made me say that.

Mr. Philips: At any rate, we are gratified that your committee is taking such a lively interest in privacy matters. You have our executive summary and our paper before you. They set out what we think is a useful approach to the problem of privacy protection in the new environment for financial institutions which is contemplated in the draft regulations you are now studying.

At the outset, senators, I just want to say a couple of things about matters which we are not trying to achieve by our appearance here today. Firstly, we are not trying to impede in any way the flow of information in the business world. We recognize that information is the lifeblood of modern business. In some senses, the freer flow of information is one of the principal benefits that is envisaged in the legislation that you are now studying. We do not want to vitiate any of those benefits by suggesting the imposition of impossible or unreasonable restrictions.

Our sole concern is to ensure that, in the process of moving information back and forth, the legitimate interests of the

[Traduction]

C'est là notre programme pour les deux prochains mois, mais, aujourd'hui, nous aurons le plaisir de parler avec un homme que tout le monde connaît, le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. Nous vous souhaitons la bienvenue, Monsieur Bruce Philips. C'est avec plaisir que nous profiterons aujourd'hui de votre expérience. Après avoir entendu votre déclaration, avec votre permission, nous aimerions vous poser quelques questions. Monsieur Philips, si vous voulez présenter vos collègues aux membres du Comité, nous vous laisserons la parole et vous pourrez formuler tout commentaire qu'il vous plaira de faire.

Mr. Bruce Philips, Commissioner of Privacy for Canada: Thank you, Honourable Senators. I propose to address you in English, because it is easier for me.

À ma droite immédiate, se trouve Julien Delisle, qui est notre directeur administratif. À sa droite, se trouve Gerard van Berkel, conseiller juridique général du commissaire à la protection de la vie privée. Plus à droite encore, Allan D. Reid, c.r., de la firme Gowling, Strathy, Henderson, qui a fait une grande part du travail de préparation, de la recherche et de l'analyse juridiques qui ont mené à la rédaction du mémoire que vous avez devant vous.

À ce sujet, j'aimerais vous informer que le greffier a des exemplaires supplémentaires de notre mémoire. L'ordinateur de notre bureau s'est brisé, et six pages manquent dans certains des premiers exemplaires. Nous avons pu en obtenir d'autres.

Honorables sénateurs, j'aimerais tout d'abord vous remercier de nous avoir invités à comparaître devant vous. Dans mon cas, il s'agit de la toute première fois. Je crois que j'aurais pu être ici à un autre moment, il y a environ un an et demi. Je crois toutefois que je devrais me réjouir de ne l'avoir pas fait à cette occasion.

Le sénateur Kelleher: Était-ce à titre de sénateur? Oups, excusez-moi, cela a sorti tout seul.

M. Philips: Quoi qu'il en soit, nous sommes heureux que votre comité accorde un intérêt si vif aux questions qui concernent la protection de la vie privée. Vous avez notre résumé et notre mémoire devant vous. Vous y trouverez ce que nous considérons comme une approche utile du problème de la protection de la vie privée dans le nouveau contexte dans lequel seront placées les institutions financières si les projets de règlements que vous étudiez actuellement sont adoptés.

Dès le départ, Messieurs les sénateurs, j'aimerais faire quelques commentaires concernant des questions que nous n'essayons pas de régler en comparaisant ici aujourd'hui. Tout d'abord, nous n'essayons pas d'interrompre la circulation de l'information dans le monde des affaires. Nous reconnaissons que l'information est le sang du monde moderne des affaires. Sous certains aspects, une plus libre circulation de l'information est l'un des principaux avantages envisagés dans les textes de loi que vous étudiez actuellement. Nous ne voulons pas édulcorer l'un ou l'autre de ces avantages en suggérant l'imposition de restrictions déraisonnables.

Notre seule préoccupation est de faire en sorte que, dans les deux sens de la circulation de l'information, les intérêts légitimes

[Text]

individuals concerned, that is to say the people who provided it in the first instance, are taken into account in order to ensure that they do not suffer an unwarranted loss of personal privacy or suffer by the use of inaccurate information, to their cost. We do not believe that those objectives are incompatible with the flow of information in the business world.

The second thing we are not trying to achieve is to delay or impair the implementation of this legislation. I want to stress this point because I am aware of your deadlines, and we are also aware that plans are being made by many businesses which are contingent upon proclamation of these bills at an agreed date. Of course, this legislation has already been a very long time in the gestation period. We have had discussions with several interested parties on this point who have expressed some anxiety that an intervention by the Privacy Commissioner at this point might create costly delays, and this is decidedly not what we have in mind.

The essence of the presentation in our paper is that the government should take advantage of the authority conferred by section 459 of the *Privacy Act* to draft regulations, the purpose of which is to put in place good information-keeping practices that take account of personal privacy. While it might be desirable to have such a regime in place simultaneously with the implementation of these bills, we do not see it as essential, provided that steps are taken at an early stage to start work on such regulations. In that connection, as our paper makes clear, we believe that this should not be done without close consultation with the industry itself, whose expertise would be an essential—nay, an indispensable part of the process, however it might be done.

This hearing takes place at a very interesting and important stage for us in the evolution of privacy as an issue of concern in the commercial world. As all honourable senators are aware, the rise of computer technology and the immense holdings of personal information contained in computer data banks is leading to increasing demands for some kind of controls on the management of those holdings. These concerns are set forth in some detail in our paper.

Certainly, it has led to the introduction of some very rigorous systems in a number of European countries, the impact of which may soon be felt in North America. The European community is now studying a draft directive which, if adopted in its present form, will almost certainly require major adjustments by North American companies if they wish to engage in data transfers with Europe. I heard only yesterday at a conference taking place in Ottawa that the community is making progress on this directive, that it will in all probability set some pretty tough standards, and that those could well be in place by the end of 1993.

We see in this particular legislation a possible answer to many of the privacy concerns raised by modern technology. If

[Traduction]

mes des personnes en cause, c'est-à-dire celles qui ont fourni l'information dès le départ, soient pris en considération afin qu'elles ne subissent pas d'atteinte injustifiée à leur vie privée ou qu'elles ne souffrent pas de l'utilisation d'informations inexactes à leur dépens. Nous ne croyons pas que ces objectifs sont incompatibles avec la circulation de l'information dans le monde des affaires.

La deuxième chose que nous n'essayons pas de faire, c'est de retarder ou d'empêcher la mise en place de cette loi. Je veux souligner ce point, parce que je suis conscient de vos échéanciers, et nous sommes aussi conscients que beaucoup d'entreprises font des plans qui tiennent à la proclamation de ces projets de loi à une date convenue. Évidemment, la période de gestation de cette loi a déjà été très longue. Nous avons eu des discussions avec plusieurs parties intéressées à ce sujet, qui ont dit s'inquiéter qu'une intervention du Commissaire à la protection de la vie privée en ce moment puisse entraîner des retards coûteux, et ce n'est certainement pas ce que nous avons en tête.

Essentiellement, notre mémoire avance que le gouvernement devrait profiter des pouvoirs conférés par l'article 459 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour rédiger un projet de règlement qui viserait à mettre en place de bonnes pratiques de conservation de l'information, qui tiennent compte de la protection de la vie privée. Même s'il serait souhaitable qu'un régime de la sorte et les projets de loi soient mis en place simultanément, nous ne considérons pas cela comme essentiel, pourvu que le travail de préparation débute sans tarder. À ce sujet, comme notre mémoire le précise clairement, nous croyons que cela ne devrait pas se faire sans une consultation étroite avec l'industrie elle-même, dont l'expertise serait une partie importante—que dis-je, indispensable—du processus; quoi qu'il en soit, cela pourrait être fait.

La présente audience se déroule à une étape très intéressante et très importante pour nous dans l'évolution de la protection de la vie privée comme sujet de préoccupation dans le monde des affaires. Comme les honorables sénateurs le savent tous, l'essor de la technologie informatique et la somme colossale d'informations personnelles contenues dans des bases de données informatiques suscitent des demandes croissantes à l'égard d'un certain genre de contrôle de la gestion de ces informations. Ces préoccupations sont exposées plus en détail dans notre mémoire.

À coup sûr, cela a mené à l'introduction de systèmes très rigoureux dans un certain nombre de pays européens, dont l'impact pourrait se faire sentir bientôt en Amérique du Nord. La Communauté européenne étudie actuellement un projet de directives qui, s'il était adopté dans sa forme actuelle, exigerait presque certainement que les sociétés nord-américaines apportent des modifications majeures à ce genre d'activités si elles désirent s'engager dans des transferts de données avec l'Europe. Hier encore, j'ai entendu dans le cadre d'une conférence qui s'est déroulée à Ottawa que les travaux de la Communauté concernant cette directive vont bon train; il en découlera fort probablement certaines normes très strictes et le tout pourrait être en place vers la fin de 1993.

Nous voyons dans cette loi en particulier une réponse possible à bien des préoccupations qui découlent des effets de la

[Text]

it proves possible for the government and industry to work together in this instance to produce a workable set of privacy rules in which the public has some confidence, that could serve as a model that might have very wide application across the whole of the business world. We see in this, which is a decidedly sectoral approach, a possible sensible middle ground between the extremely rigorous bureaucratically-driven approach of some of the European countries and the current chaotic situation in North America.

Here is an opportunity to strike out on a creative made-in-Canada approach to a problem. We commend it to your consideration, and we are now available for your questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Phillips, for your brief presentation. We do have your full report. I believe this matter is very important for the general public as well as for the government.

Perhaps I might ask you the first question, Mr. Philips. With these bills, there will be a breakdown of various pillars. It used to be that each pillar was separate, one from another. Now it will be possible for any pillar to control another pillar. Do you foresee any great difficulties that the public will have in keeping the information private as it should be kept? Do you have any reaction to this very direct subject?

Mr. Philips: Yes. First of all, let me say that the advisability of the combination of financial institutions as envisaged is not anything that would be proper for us to comment upon. Our sole concern is limited to the fate of the information that these institutions possess and what they might do with it, subsequent to these various mergers that might take place.

Our concern now with information that is in these computer banks is that it could be moved back and forth without the consent and knowledge of the people who provided it. Let me put it this way, senator: If you went to a bank and gave them a good deal of personal information about yourself for a specific purpose, I think you would have a direct personal interest in any subsequent use that was made of that information. If the bank proposed to give it to some other institution, for instance, I think that that should not be done without your knowledge and consent. You should have the right to examine that information, to decide whether you want it transferred, and to correct it if you think it is wrong. All of those steps are not, as I see it, contained in the draft regulations with respect to section 416 that are under study here. Those are important principles that are not now envisaged in these bills, and I think they ought to be there.

The Chairman: Many financial institutions came to us and explained how they have organized their data processing in order to afford that protection. Do you feel the general public will need to know more about the way in which these various institutions protect the information they get from the public? I am not sure if the public is aware of the preoccupation of the various companies with the keeping of this information in the

[Traduction]

technologie moderne sur la protection de la vie privée. Si le gouvernement et l'industrie arrivent à travailler ensemble pour produire une série raisonnée de règlements sur la protection de la vie privée qui suscitent une certaine confiance de la part du public, on pourra s'en servir comme modèle susceptible d'avoir une application très large dans l'ensemble du monde des affaires. Nous voyons là, et c'est une approche résolument sectorielle, un moyen terme possible entre l'approche extrêmement rigoureuse et axée sur la bureaucratie de certains pays européens et la situation chaotique qui prévaut actuellement en Amérique du Nord.

Voici l'occasion rêvée d'adopter une approche créative toute canadienne face à un problème. Nous vous soumettons l'idée et sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

Le président: Nous vous remercions, Monsieur Philips, de votre brève allocution. Nous avons effectivement votre rapport au complet. Je crois que cette question est très importante pour le grand public ainsi que pour le gouvernement.

Je pourrais peut-être vous poser la première question, Monsieur Philips. Ces projets de loi entraîneront la chute de divers piliers. Auparavant, chacun était distinct de l'autre. Maintenant, n'importe quel pilier pourra en contrôler un autre. Prévoyez-vous que le public verra de grandes difficultés rattachées à une conservation adéquate des renseignements privés? Comment réagissez-vous à ce sujet très direct?

M. Philips: Oui. Tout d'abord, permettez-moi de dire que la mesure dans laquelle les institutions financières pourraient se combiner de la façon envisagée n'est pas un sujet sur lequel nous serions avisés de faire des commentaires. Notre seule préoccupation se limite au sort de l'information que ces institutions possèdent et à ce qu'elles pourraient en faire une fois que ces diverses fusions auraient eu lieu.

À l'heure actuelle, nous nous préoccupons du fait que l'information qui se trouve dans ces bases informatiques pourrait être transmise ici et là sans que les personnes qui l'ont fournie n'y consentent ni ne le sachent. Laissez-moi vous donner un exemple, honorable sénateur: si vous alliez dans une banque et que vous y donniez des informations personnelles à des fins précises, je crois que vous auriez un intérêt personnel direct concernant toute utilisation subséquente de cette information. Si la banque se proposait de la transmettre à certains autres établissements, par exemple, je crois que vous devriez le savoir et y consentir. Vous devriez avoir le droit d'examiner l'information en question, de décider si vous voulez qu'elle soit transmise et de la corriger si vous pensez qu'elle est inexacte. Toutes ces étapes ne sont pas, à ce que je sache, prévues dans le projet de règlement relatif à l'article 416, que nous avons sous les yeux. Il s'agit de principes importants qui ne sont pas prévus dans ces projets de loi en ce moment, et je crois qu'ils devraient s'y trouver.

Le président: Bien des représentants d'institutions financières sont venus témoigner devant nous et nous ont expliqué la façon dont ils avaient organisé leur traitement des données de façon à fournir cette protection. Avez-vous l'impression que le grand public devrait en savoir plus sur la façon dont ces diverses institutions protègent l'information qu'elles obtiennent du public? Je ne suis pas sûr que le public soit conscient de la

[Text]

way in which it ought to be kept. John Q. Public knows nothing about data processing. Even when governments are concerned, the public is afraid that that information goes everywhere.

Mr. Philips: I agree with you.

The Chairman: Would you recommend certain things that private industry can do especially to inform the public, even if there are no specific rules? It is not a question of having rules for everything; it is a question of being sure that the general public is satisfied that their information is being handled properly.

Mr. Philips: Absolutely. Part of the process of good management of information practice is transparency and openness. The clients and customers of these institutions should be informed in some detail about the purpose for which information is required and what is subsequently to be done with it. Absolutely.

The Chairman: Senator Haidasz.

Senator Haidasz: Mr. Philips, in your study of this issue of private information, is there any legislation that you are aware of now on the statute books of Canada that controls the movement of information that an organization, for example an insurance company, might have about someone, to another body, whether it be a government agency or a financial agency or organization? Is there any legislation at the present time anywhere which controls the transfer of such information, and if so, are there sanctions if the rules or standards are broken in any way? If we do not have any such legislation, should there be a special act of Parliament dealing with this?

Mr. Philips: Senator, the answer to that question is yes, there are some rules with respect to confidentiality of information affecting some parts of the financial services industry. There is no general law of privacy, however. There is no law affecting the private sector which stipulates the rights of customers concerning access, correction, inspection, dispute resolution—any of those things. The laws that do exist, and I defer to Mr. van Berkel and Mr. Reid for a more detailed answer, have to do with the protection of confidentiality of the information, basically. Am I right about that?

Mr. Allan D. Reid, Legal Counsel, Gowling, Strathy, Henderson: Yes. There are rules of common law, for example, that will apply in certain instances where information is used by financial institutions either to the detriment of the customer or unduly for the benefit of the institution itself. I think one of the difficulties with these laws is that they apply very much on a case-by-case basis. You or I may have a remedy in a particular situation if a financial institution were to misuse or to abuse the confidentiality of information. However, we all realize that pursuing those kinds of remedies in courts is, of necessity, possible only in situations where there is either a large amount of money at stake or someone has been severely maligned. In other words, it does not really deal with any sys-

[Traduction]

préoccupation des diverses sociétés en ce qui concerne la tenue correcte de ces informations. M. Tout-le-monde ne sait rien du traitement des données. Même lorsque les gouvernements sont en cause, on a peur que l'information soit transmise n'importe où.

M. Philips: Je suis d'accord avec vous.

Le président: Recommanderiez-vous certaines mesures que l'industrie privée pourrait entreprendre pour informer le public, même s'il n'y a pas de règle particulière? Il ne s'agit pas d'avoir des règles pour tout; il s'agit d'être sûr que les membres du grand public sont convaincus que l'information qui les concerne fait l'objet d'un traitement adéquat.

M. Philips: Absolument. Une partie du processus de gestion de l'information concerne la transparence et l'ouverture. Les clients de ces institutions doivent être informés en détail des raisons pour lesquelles l'information est requise et de ce qui lui arrive par la suite. Absolument.

Le président: Sénateur Haidasz.

Le sénateur Haidasz: Monsieur Philips, dans votre étude sur la question de la protection des renseignements personnels, avez-vous eu connaissance d'un texte législatif dans les lois du Canada qui gouverne la communication d'informations concernant quelqu'un par une organisation comme, par exemple, une compagnie d'assurance, à un autre organisme, par exemple, un organisme gouvernemental ou un organisme financier? Y a-t-il un texte législatif à l'heure actuelle quelque part qui gouverne le transfert d'informations de ce genre, et, si c'est le cas, y a-t-il des sanctions si les règles ou les normes sont enfreintes d'une quelconque façon? Si nous ne disposons pas d'un texte législatif de ce genre, devrait-il y avoir une loi spéciale du Parlement qui traite de la question?

M. Philips: Sénateur, la réponse à cette question est oui, il y a certaines règles en ce qui concerne la confidentialité des informations touchant certains secteurs de l'industrie des services financiers. Toutefois, il n'y a aucune loi générale sur la protection de la vie privée. Il n'y a aucune loi régissant le secteur privé qui stipule les droits du consommateur concernant l'accès à l'information, la correction des informations, l'inspection, la résolution des conflits—toute chose de ce genre. Les lois qui existent, et je demanderai à MM. van Berkel et Reid de vous donner une réponse précise, concernent fondamentalement la protection de la confidentialité. Ai-je raison à ce sujet?

M. Allan D. Reid, conseiller juridique, Gowling, Strathy, Henderson: Oui. Il y a des règles de common law, par exemple, qui s'appliqueront dans certains cas lorsque l'information est utilisée par une institution financière soit au détriment des clients, soit au bénéfice indu de l'institution elle-même. Je crois que l'une des difficultés que posent ces lois, c'est qu'elles s'appliquent le plus fréquemment selon une formule de cas par cas. Tout le monde peut obtenir réparation dans une situation particulière si une institution financière en venait à mal utiliser des informations ou à en violer la confidentialité. Cependant, nous réalisons tous que la recherche de ce genre de réparation devant les tribunaux est, à mon avis, forcément possible uniquement dans les situations où il y a un gros montant d'argent

[Text]

temic problems. The law is there, and there is a standard that is applied, but it is not, perhaps, the most effective way of enforcing people's privacy rights.

Apart from that, there are, I think in four provinces of Canada, privacy statutes that sort of talk in a very general way about privacy and create what is sometimes called the statutory tort of privacy. The extent to which they would apply to financial institutions and, in particular to federal financial institutions I think is perhaps the subject of some question. I do not think they are generally regarded as being terribly effective with respect to the kind of issues that are under discussion here.

However, there are certainly a lot of indications in the law that privacy is a matter of concern to the law and is a matter of concern to the courts, but nothing of the sort that I think the Privacy Commissioner is talking about here and that this committee is considering that will deal, really, with this as a systemic question as opposed to dealing with extreme examples of misuse of information by institutions.

Senator Haidasz: When you apply for a loan, you have to fill out a long page of what you are worth, listing all your assets, all your mortgages, liabilities, et cetera. Does your office receive complaints as to perhaps an abuse or misuse of the confidentiality of that particular type of information given to a trust company or bank when someone is applying for a loan?

Mr. Reid: We have a very big firm. However, I can speak for myself. I certainly do not, and I think that my own personal sensitivity is probably the same as that of everyone else in this room. One runs into people who grumble about the forms that they have to fill in and the information they have to provide. One also runs into people who complain about the fact that they are besieged by what they regard as junk mail, solicitation of subscriptions to this service or that service. It is at the mild irritation stage rather than at the serious stage where someone may actually make an appointment with a lawyer to find out what could be done about it. The answer to your question is probably no, certainly in my experience, but there may be the odd situation.

Mr. Philips: That question should be directed to the Office of the Privacy Commissioner, senator. We do receive a substantial number of inquiries from people about privacy practices in the private sector. In most cases, we can do no more than offer them comfort and sympathy because the *Privacy Act* does not apply to the private sector.

Senator Haidasz: Should the *Privacy Act* be enlarged to have some teeth and sanctions to prevent such things, or punish misuse of personal information?

[Traduction]

en jeu ou dans le cas où une personne a subi un grave préjudice. En d'autres termes, rien n'est fait pour régler le problème de façon systématique. La loi est là, et il y a une norme qui s'applique, mais ce n'est peut-être pas la façon la plus efficace de faire respecter les droits des gens à la vie privée.

À part cela, je crois qu'il y a quatre provinces au Canada qui disposent de lois sur la protection de la vie privée qui parlent de façon très générale de la protection de la vie privée et qui donnent lieu à ce qu'on appelle parfois délit d'infraction à la vie privée créé par une loi. La mesure dans laquelle ces lois s'appliqueraient aux institutions financières et tout particulièrement à des institutions financières fédérales peut à mon avis être sujette à caution. Je ne crois pas qu'elles soient généralement considérées comme terriblement efficaces en ce qui concerne le genre de questions dont nous discutons ici.

Cependant, il y a certainement beaucoup d'indications dans le droit selon lesquelles la protection de la vie privée est une question de droit et une préoccupation des tribunaux, mais rien de ce dont le Commissaire à la protection de la vie privée parle ici et de ce que le comité étudie qui ne s'attache réellement à la question sous un angle général, par opposition à une étude ponctuelle d'exemples extrêmes de mauvaise utilisation de l'information par des institutions.

Le sénateur Haidasz: Lorsque vous faites une demande de prêt, vous devez remplir un long formulaire sur ce que vous valez et énumérer tous vos actifs, toutes vos hypothèques, vos dettes, etc. Votre bureau reçoit-il des plaintes concernant un abus de la confidentialité ou une mauvaise utilisation possible de ce genre particulier d'informations données à une société de fiducie ou à une banque au moment de demander un prêt?

M. Reid: Notre cabinet est très gros. Toutefois, je puis vous faire part de ce que je pense. Pour ma part, ce n'est certainement pas le cas, et je pense que mon opinion personnelle est probablement la même que celle de tout le monde ici. On rencontre des gens qui rechignent à propos des formulaires qu'ils doivent remplir et de l'information qu'ils doivent fournir. On rencontre aussi des gens qui se plaignent d'être ensevelis sous ce qu'ils considèrent être du courrier publicitaire, de la sollicitation pour un abonnement à un service ou à un autre. L'irritation qu'ils en ressentent est suffisamment bénigne pour qu'ils n'envisagent pas de prendre réellement un rendez-vous avec un avocat pour savoir ce qu'ils pourraient y faire. La réponse à votre question est probablement non, certainement en ce qui me concerne, mais il pourrait y avoir des situations qui s'y prêtent.

M. Philips: Cette question devrait être adressée au Bureau du commissaire à la protection de la vie privée, Sénateur. Nous recevons effectivement un nombre substantiel de demandes de renseignements concernant les pratiques qui ont cours dans le secteur privé en ce qui concerne la protection des renseignements personnels. Dans la plupart des cas, nous ne pouvons faire plus que de reconforter les intéressés, parce que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'applique pas au secteur privé.

Le sénateur Haidasz: Devrait-on doter cette loi de dents et l'assortir de sanctions afin de prévenir des choses de ce genre

[Text]

Mr. Philips: We have suggested in past annual reports that perhaps the *Privacy Act* might be amended to extend its coverage to the federally regulated part of the private sector, so that we might require them to produce voluntary privacy codes that we would have the right to approve and inspect. That is one possible approach to this problem.

The *Bank Act* that is now before you contains another possible approach, because it has written into it a clause that authorizes the government to make regulations with respect to it. We are suggesting in our paper that the government take advantage of section 459 and see whether a good code could not be worked out with the industry itself.

Senator Haidasz: I have one more question, a general one. Who is the legal expert on your panel?

Mr. Philips: We have two here; take your pick.

Senator Haidasz: I am a physician and receive many requests for medical reports. Attached to those requests there is a tiny slip of paper with very fine print that the patient signs which states that this insurance company can use the information, or gives them permission to delve further and deeper into the information or the medical history of the patient.

May that insurance company give that information to another insurance company, if so requested, or does it have to stop there? May that information be passed on? Does a signature to a general release of information entitle that institution to pass on that information beyond that particular institution? May it be given to some other insurance company, the government, the courts, some other lawyer, or a judge?

Mr. Gerald van Berkel, General Counsel, Office of the Privacy Commissioner: There is no specific legislation that I know of that would prevent that.

Senator Haidasz: That is bad.

Mr. van Berkel: If the transaction between the patient and the insurance company were transparent, in other words, the patient knew what could happen to it or what was to happen to it, then there might be a method for the person concerned whose information is being used to make a decision as to whether or not he or she wanted to purchase an insurance policy from that particular company.

We are trying to introduce transparency into the situation in order that when a consent is given, it is given with the full knowledge of what might happen. I would expect that insurance companies do not pass information back and forth. However, they are not covered by our act, so we are not dealing with them on a regular basis.

Senator Haidasz: I raised this question, Mr. Chairman, because I met a person who is working in the field of privacy in the computer information field. He told me that he was asked

[Traduction]

ou de punir une mauvaise utilisation des renseignements personnels?

M. Philips: Nous avons suggéré dans le cadre de rapports annuels passés que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée de façon à s'étendre à la partie sous réglementation fédérale du secteur privé, ce qui nous obligerait à exiger l'établissement volontaire de codes à ce chapitre, que nous aurions le droit d'examiner et d'approuver. C'est une solution possible à ce problème.

La *Loi sur les banques* que vous avez actuellement sous les yeux comporte une autre possibilité de solution, parce qu'elle contient une clause qui autorise le gouvernement à établir des règlements en cette matière. Nous suggérons dans notre mémoire que le gouvernement se prévale de l'article 459 pour étudier s'il ne serait pas possible d'établir un bon code avec l'industrie elle-même.

Le sénateur Haidasz: J'aurais une autre question à poser qui relève du domaine général. Qui parmi vous est l'expert des questions juridiques?

M. Philips: Nous en avons deux, vous avez donc le choix.

Le sénateur Haidasz: Je suis médecin et je reçois beaucoup de demandes de rapports médicaux. On y joint toujours une petite feuille de papier, comportant de très petits caractères, que le patient signe et dans lequel il consent à ce que la compagnie d'assurance utilise l'information, à ce qu'elle cherche à obtenir des renseignements complémentaires ou les antécédents médicaux du patient.

Une compagnie d'assurance peut-elle transmettre cette information à une autre compagnie d'assurance, si elle en fait la demande, ou cela doit-il s'arrêter là? Cette information peut-elle être transmise? Une signature pour autoriser une diffusion générale de l'information autorise-t-elle l'institution à transmettre cette information à une autre? L'information peut-elle être donnée à une autre compagnie d'assurance, au gouvernement, aux tribunaux, à d'autres avocats ou à un juge?

M. Gerard van Berkel, conseiller général, Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée: Je ne connais aucun texte législatif qui pourrait empêcher cela.

Le sénateur Haidasz: C'est malheureux.

M. van Berkel: Si l'échange entre le patient et la compagnie d'assurance était transparent, en d'autres termes, si le patient savait ce qui pourrait lui arriver ou ce qui lui arriverait, nous disposerions alors de méthodes qui permettraient à la personne au sujet de qui l'information serait échangée de prendre une décision quant à savoir si elle veut ou non acheter une police d'assurance de la compagnie en question.

Nous essayons d'y mettre de la transparence pour qu'un consentement soit fait en toute connaissance de cause. Je m'attendrais à ce que des compagnies d'assurance ne transmettent pas des informations ni ne cherchent à en obtenir. Toutefois, notre loi ne les vise pas, alors nous ne traitons pas avec elles de façon régulière.

Le sénateur Haidasz: J'ai soulevé cette question, Monsieur le président, parce que j'ai rencontré une personne qui travaille dans le domaine de la protection de la vie privée dans le sec-

[Text]

by the federal government to prepare a paper for the United Nations. Are you aware of any United Nations efforts to try to protect vital information going out of these computer information banks?

Mr. Philips: There are several international covenants respecting information, one of which is under the aegis of the United Nations. I am not aware of any recent efforts.

Senator Haidasz: Are you involved in that project? Did they ask you for any help?

Mr. Philips: No, not yet.

Let me try to answer the question that you have posed, senator, in a slightly different way. With respect to waivers of confidentiality and privacy, those waivers are contained in many documents that people are asked to sign when they apply for credit or a service of one kind or another.

Anyone who has ever received in the mail an invitation to apply for a credit card ought to read the fine print on the back side, because buried therein will be some print which only someone with super sight could read easily, and which virtually constitutes an absolute waiver of the individual's right to any subsequent control over the information. It is that problem that is central to the whole issue of privacy in the commercial world. A company can defend itself thereafter by stating that the individual wanted and received the card, and the waiver was signed stating that the company could do anything it wanted with the information.

In our view, that does not constitute what a reasonable person would describe as "informed consent." Most people do not read that fine print. When subsequently they are deluged by a barrage of junk mail and solicitations for all manner of other services and products, they are quite surprised, and in many cases indignant. In many other cases, however, they are not indignant, since people have differing views of how much privacy they want.

Our view is that if all of these transactions are made much more transparent, much more up-front so that people really do understand what is being done with their information, it would answer a great many of the problems that now exist.

Senator Haidasz: Have you put the same words in any of your annual reports so far?

Mr. Philips: Yes, I think I have.

Senator Haidasz: Good, I am glad. I will have to read them.

Mr. Philips: Thank you, I will repeat it this year.

Senator Kelleher: I am sure you are aware that, under the new legislation which has been passed, deposit-taking institutions, basically banks, can own or acquire an interest in life insurance companies and companies of that nature.

[Traduction]

teur de l'informatique. Elle m'a dit que le gouvernement fédéral lui avait demandé de préparer un texte pour les Nations-Unies. Avez-vous entendu parler d'activités des Nations-Unies visant à protéger des informations vitales provenant de ces bases de données informatiques?

M. Philips: Il existe plusieurs pactes internationaux concernant l'information, dont l'un a été fait sous l'égide des Nations-Unies. Je n'ai pas entendu parler d'activités récentes à ce propos.

Le sénateur Haidasz: Participez-vous à ce projet? Vous ont-ils demandé de l'aide?

M. Philips: Non, pas encore.

Laissez-moi, Sénateur, tenter de répondre à la question que vous avez posée d'une façon légèrement différente. En ce qui a trait aux renoncations à la confidentialité et à la protection des renseignements personnels, les renoncations en question sont intégrées à beaucoup de documents qu'on demande aux personnes de signer lorsqu'elles présentent une demande de crédit ou qu'elles cherchent à obtenir un service quelconque.

Quiconque a déjà reçu par la poste une invitation à présenter une demande de carte de crédit devrait lire les petits caractères imprimés à l'endos parce qu'il s'y cache un passage—et il faut de très bons yeux pour le lire—qui constitue une renonciation pratiquement absolue au droit d'une personne à tout contrôle subséquent sur l'information qu'elle donne. C'est autour de ce problème que tourne toute la question de protection de la vie privée dans le monde commercial. Une société peut se défendre par la suite en déclarant que la personne en cause désirait recevoir la carte et qu'elle l'a reçue, et que la renonciation qu'elle avait signée stipulait que la société pouvait faire ce qu'elle voulait de l'information.

À notre avis, cela ne constitue pas ce qu'une personne raisonnable pourrait appeler un «consentement éclairé». La plupart des gens ne lisent pas ce qui est écrit en petits caractères. Lorsqu'ils sont par la suite inondés de courrier publicitaire ou de lettres de sollicitation de toute sorte pour d'autres services et produits, ils sont très surpris et, dans certains cas, indignés. Par contre, d'autres ne s'indigneront pas, car les gens ont une opinion différente de la mesure dans laquelle ils désirent protéger leur vie privée.

Nous pensons que si tous ces échanges étaient plus transparents, qu'ils se faisaient de façon si manifeste que les gens comprendraient réellement ce qui arrive aux renseignements qu'ils donnent, bien des problèmes actuels seraient résolus.

Le sénateur Haidasz: Avez-vous inscrit cette mention dans l'un ou l'autre des rapports annuels à ce jour?

M. Philips: Oui, je crois l'avoir fait.

Le sénateur Haidasz: Bien, vous m'en voyez ravi. Je devrai les lire.

M. Philips: Merci, je ferai de même cette année.

Le sénateur Kelleher: Vous savez, j'en suis sûr, qu'en vertu de la nouvelle loi qui a été adoptée, les établissements de dépôts, principalement les banques, peuvent posséder ou acquérir un intérêt dans les compagnies d'assurance vie et d'autres sociétés du même genre.

[Text]

As I am sure you are aware, there is a difference of opinion—I'll put it that way—that now exists between banks and the insurance industry as to what information can be passed from the bank to the insurance companies because the insurance industry has a concern that this information, depending on what flows over, can be used by the insurance company to perhaps take away—for want of a better phrase—some of the customers they now have; in other words, it would enable them to target these people. I gather you are familiar with that?

Mr. Philips: Yes.

Senator Kelleher: If you are, then I am sure that either you or your colleagues have probably read the various positions put forward by these two industries as to what information should or should not flow; is that correct?

Mr. Philips: Yes.

Senator Kelleher: Knowing that, when you were doing your study for us, did you look at these arguments? Are you in a position to make any comments with respect to the flow of that information, whether it should or should not flow, or whether certain aspects of it should or should not flow?

It is understandable that you do not want to become embroiled and tell industries how to run their businesses, and I am not asking you to do that. However, we as senators are confronted with this issue and we have to make a recommendation to the Senate and, ultimately, to the House of Commons in this area. I would like to know in my own mind, prior to making this type of decision, what your thoughts as Privacy Commissioner are in this area. I am sorry the question is so long.

Mr. Philips: I understand perfectly, senator, and I am very sorry to have to tell you that I do not think we can be a great deal of help to you on that issue. We do not set ourselves up as a substitute for the judgment of Parliament as to what information ought to be prohibited from being transferred. It may be that, in the judgment of parliamentarians, certain types of information, for competitive business reasons that are not our concern, ought not to be moved from one business institution or class of institution to another. That is a competitive issue rather than a privacy issue.

Our concern is not with the nature of the control of the information, but with the right of access of the people who provided that information in the first instance to have some say over what it is done with it. Do you see the difference?

Senator Kelleher: I see the difference, and I am not quarrelling with what you perceive your role to be. Having said that, and in the context of what you perceive your role to be, do you see anything in that area of dispute that you feel you should make comment upon as Privacy Commissioner, not regarding the institutions but with respect to the information?

Mr. Philips: Wherever Parliament decides information may be transferred from one institution to another, it is our view that the client and the customer have a role in that transaction

[Traduction]

Vous savez aussi, j'en suis sûr, que les opinions diffèrent — si je peux m'exprimer ainsi — actuellement entre les banques et l'industrie des assurances quant à la nature de l'information qui peut être transmise d'une banque à des compagnies d'assurance, parce que l'industrie des assurances craint que cette information, selon ce qui est transmis, puisse être utilisée par une compagnie d'assurance pour lui voler, si j'ose dire, certains de ses clients actuels; autrement dit, cela lui permettrait de cibler ces gens. Je présume que vous devez être familier avec ce genre de situation?

M. Philips: Oui.

Le sénateur Kelleher: Dans ce cas, je suis sûr que vous-même ou vos collègues avez probablement lu les diverses positions prises par ces deux industries quant à la nature de l'information qui devrait circuler; ai-je raison?

M. Philips: Oui.

Le sénateur Kelleher: Sachant cela, lorsque vous avez fait votre étude pour nous, avez-vous étudié ces arguments? Êtes-vous en mesure de formuler des commentaires sur la circulation de cette information, le fait qu'elle devrait ou non circuler, ou quels aspects de cette information devraient ou non circuler?

Il est compréhensible que vous ne désiriez pas prendre partie et dire aux industries comment exercer leurs activités, et ce n'est pas ce que je vous demande. Cependant, en tant que sénateurs, nous sommes confrontés à cette question et nous devons formuler une recommandation au Sénat et, ultimement, à la Chambre des communes à ce sujet. J'aimerais savoir, avant de prendre ce genre de décision, ce que vous pensez de la question, à titre de Commissaire à la protection de la vie privée. Je suis désolé que ma question ait été si longue.

M. Philips: Je comprends parfaitement, Sénateur, et je suis tout à fait désolé de vous dire que je ne crois pas que nous puissions vous être très utiles à ce sujet. Nous ne nous posons pas en substituts des parlementaires quant à l'information dont on devrait interdire le transfert. Cela pourrait être que, de l'avis des parlementaires, certains genres d'information ne devraient pas, pour des raisons de concurrence dont nous n'avons rien à faire, être transmis d'un établissement commercial ou d'une classe d'institution à une autre. Il s'agit plus d'une question de concurrence que d'une question de protection de la vie privée.

La nature du contrôle de l'information nous préoccupe peu; c'est plutôt le droit des personnes qui l'ont fournie tout d'abord d'avoir leur mot à dire avec ce qu'on en fait. Voyez-vous la différence?

Le sénateur Kelleher: Je vois la différence, et je ne remets pas en question ce que vous percevez comme votre rôle. Cela dit, et compte tenu de votre perception de votre rôle, voyez-vous quoi que ce soit dans cette question litigieuse qui pourrait donner lieu à des commentaires de votre part en votre qualité de Commissaire à la protection de la vie privée, non pas en ce qui concerne les institutions, mais bien en ce qui concerne l'information?

M. Philips: Lorsque le Parlement décide que des informations peuvent être transmises d'une institution à une autre, nous considérons que le client a un rôle dans cette transmis-

[Text]

in terms of knowing that the transfer is proposed, and having some right to decide whether the information should be transferred. We are speaking for the interest of the person who provides the information.

Senator Kelleher: I am not quarrelling with what you say is the supreme role of Parliament. What we are faced with here at this point in time is a situation where Parliament has not made any decision. Parliament is looking for advice, and we poor senators here on this committee are looking for guidance and advice. That is why I am putting the question at this time. Is there anything you have to say that we can keep in our minds when we are attempting to arrive at our decision and recommendations? I know I am probing at you. This is quite deliberate on my part.

Mr. Philips: That is all right. Anyway, it is your turn, senator. I can remember when it was the other way around.

Senator Kelleher: I have spent a few years on the other end of it and today it is my turn.

Senator Kirby: It does not happen to us too often.

Mr. Philips: Yes. Senator Kirby now knows something about that.

Let us take a quick look at some of inclusions in the proposed regulations. It states that the age or marital status of a customer or an employee of a customer is one of the things that is covered. I think it is for Parliament to decide whether that type of information, for competitive, business or confidentiality reasons, ought not to be moved from one to another. However, if Parliament decides that this information can be transferred, our position is that that is fine, provided that the client or the customer is involved in the process and knows it is happening, and that their consent is obtained.

Senator Kelleher: Could you go on and comment on the various other parts?

Mr. Philips: I would make the same observation in each case.

Senator Kelleher: You would?

Mr. Philips: Yes. I simply do not think we are in a position to substitute our judgment about competitive issues of that nature for the judgment of experts who have given this whole matter a great deal of study.

Senator Kelleher: You are very kind.

The Chairman: On the same point, Senator Kirby.

Senator Kirby: If Parliament decides that it is acceptable for a bank to transfer certain information to an insurance company, that information should be transferred only with the approval of the person whose information is being transferred; is that what you are saying?

Mr. Philips: Yes. Summed up, that would be the basis of the doctrine, yes.

Senator Kirby: That is an important point for us to note. Nowhere in any of the regulations we have seen has there been a suggestion that a bank would, in fact, be required to let any

[Traduction]

sion, c'est-à-dire qu'il doit savoir qu'elle a lieu et qu'il doit avoir un certain droit de décider si cette transmission doit avoir lieu. Nous nous portons à la défense des intérêts de la personne qui fournit l'information.

Le sénateur Kelleher: Je ne remets pas en doute ce que vous considérez comme le rôle suprême du Parlement. Ce à quoi nous devons faire face ici dès maintenant, c'est une situation où le Parlement n'a pas pris de décision. Le Parlement veut obtenir des conseils, et nous, pauvres sénateurs membres de ce comité, cherchons à obtenir une orientation et des conseils. C'est pourquoi je vous sou mets la question maintenant. Y a-t-il quoi que ce soit que vous pourriez nous dire qui pourrait nous aider à prendre une décision ou à formuler des recommandations? Je sais que je vous sonde. C'est très délibéré de ma part.

M. Philips: Ne vous en faites pas. De toute façon, c'est à votre tour de parler, Sénateur. Je me rappelle comment c'était lorsque j'étais à votre place.

Le sénateur Kelleher: J'ai passé quelques années à la vôtre, et aujourd'hui, c'est à mon tour.

Le sénateur Kirby : Cela ne nous arrive pas trop souvent.

M. Philips: Oui. Le sénateur Kirby en sait maintenant quelque chose.

Penchons-nous rapidement sur certaines des mentions du projet de règlement. On y précise que l'âge ou la situation de famille d'un client ou d'un employé d'un client est l'un des éléments couverts. Je crois qu'il incombe au Parlement de décider quel genre d'information, pour des raisons de concurrence, d'affaires ou de confidentialité, ne devrait pas être transmise. Toutefois, si le Parlement décide que cette information peut être transmise, nous pensons qu'il n'y a pas de problème sous réserve que le client participe au processus, sache ce qui s'y passe et y ait donné son consentement.

Le sénateur Kelleher: Pourriez-vous poursuivre et nous donner vos commentaires sur les diverses autres parties?

M. Philips: Je ferais la même observation pour chaque cas.

Le sénateur Kelleher: Le feriez-vous?

M. Philips: Oui. Je ne pense tout simplement pas que nous soyons en position d'exprimer notre jugement concernant les questions de concurrence de ce genre en lieu et place des experts qui ont étudié la question sous tous ces angles.

Le sénateur Kelleher: Vous êtes très gentil.

Le président: Sur le même sujet, Sénateur Kirby.

Le sénateur Kirby: Si le Parlement décide qu'il est acceptable pour une banque de transmettre certaines informations à une compagnie d'assurance, cette information ne devrait être transmise qu'avec l'approbation de la personne concernée; est-ce que vous dites?

M. Philips: Oui. En résumé, ce serait l'essentiel de notre position, oui.

Le sénateur Kirby: Voilà un point important que nous devons noter. Nous n'avons vu nulle part dans aucun règlement une mention selon laquelle une banque serait de fait obligée d'aviser un particulier que cette information est transmise.

[Text]

individual know that information was being transferred. That is a statement of fact, it is not contained in the regulations.

Is it also your view that an individual would have the right to prevent that information from being transferred, which implies, in effect, that they have to be informed before the fact rather than after the fact?

Mr. Philips: Yes, although it is conceivable that the relationship between the client and the bank could be of a nature that subsequent use of the information could be spelled out in great detail in advance.

Senator Kirby: There could be a blanket waiver, and there are ways around it?

Mr. Philips: Yes.

Senator Kirby: To be specific, essentially your position would be that if a bank collected information on its customers such as, for example, when their mortgage was coming due, that a list of those customers or of that information should not be transferrable to another company, even if it was a company owned by the bank, unless the people whose names were on that list were notified in advance by the bank and approved the transfer of the information?

Mr. Philips: That is correct.

Senator Sylvain: Mr. Philips, at the risk of perhaps going over what you have said, I note that in the guidelines it states that the individual information can be used for the purpose for which the data is being collected. It also states that, without consent, an institution should only be able to disclose, make available or use personal information that is limited to circumstances specified by law.

Once that information is given to an institution for a particular purpose, that institution and many institutions, including governments, now sell all kinds of information on lists. This is one of the plagues of this world. As far as I know, the Department of Motor Vehicles in many States in the United States sells the list of all the names on its records. One can obtain a list of people who subscribe to the more high-toned publications in order to solicit them. That idea of exchanging lists and other information for one reason or another, normally for a cash payment, is one of the things that we are grappling with.

I would like to quote a short extract from a publication which talked about the problem of banks and insurance. This publication quotes the president of the Simcoe Erie Group, Malcolm Heins, who discusses the transfer of information. He states that if the law prevents them from freely exchanging this information:

... "it's going to be more costly to do business. Previously, we were able to make a telephone call to a customer who had taken out a mortgage the day before or was applying ...

Evidently from a lead that was given to him:

[Traduction]

C'est une déclaration de fait, cette disposition ne figure pas dans les règlements.

Vous diriez-vous aussi d'avis qu'une personne pourrait avoir le droit d'empêcher que cette information soit transmise, ce qui suppose, de fait, qu'elle devrait en être informée auparavant plutôt que par la suite?

M. Philips: Oui. Quoiqu'il pourrait être concevable que la nature de la relation entre le client et la banque pourrait faire en sorte que l'utilisation subséquente de l'information pourrait être établie plus en détail à l'avance.

Le sénateur Kirby: Il pourrait y avoir une renonciation générale, et il y a des façons de l'éviter?

M. Philips: Oui.

Le sénateur Kirby: Si l'on veut préciser, votre position serait essentiellement celle-ci : si une banque réunissait des informations sur ces clients, par exemple, le moment où leur hypothèque vient à échéance, une liste des clients en question ou des informations de ce genre ne devraient pas pouvoir être transmises à une autre société, même s'il s'agissait d'une société dont la banque est propriétaire, à moins que la personne dont le nom figure sur la liste ait été avisée d'avance par la banque et qu'elle ait approuvé cette transmission?

M. Philips: C'est exact.

Le sénateur Sylvain: Monsieur Philips, au risque de revenir sur ce que vous avez dit, je remarque qu'on mentionne dans les lignes directrices que l'information personnelle peut servir aux fins pour lesquelles le renseignement a été demandé. On y précise aussi que, sans consentement, une institution devrait uniquement pouvoir dévoiler, rendre accessible ou utiliser des informations personnelles dans les circonstances précisées dans la loi.

Une fois que cette information est confiée à une institution à une fin particulière, cette institution et beaucoup d'autres, y compris le gouvernement, peuvent vendre toutes les informations qui figurent sur leur liste. C'est là une des plaies qui affligent notre monde. Autant que je sache, le bureau des véhicules moteurs de bien des États américains vend la liste de toutes les personnes qui y sont inscrites. N'importe qui peut obtenir la liste des gens abonnés aux publications les plus prestigieuses afin de les solliciter. Cette notion d'échange de listes et de renseignements, pour une raison ou pour une autre, normalement contre rétribution en argent, est l'un des problèmes qui nous sont soumis.

J'aimerais citer un cours extrait d'une publication qui parle du problème des banques et de l'assurance. Cette publication cite le président du Groupe Simcoe Erie, Malcolm Heins, qui discute de la transmission d'informations. Il déclare que si la loi les empêche d'échanger librement cette information :

... «il en coûtera plus cher de faire des affaires. Auparavant, nous pouvions téléphoner à un client qui avait contracté une hypothèque la veille ou qui déposait une demande ...

Manifestement, il avait eu vent de quelque chose:

[Text]

Now, we won't be able to do that; we can't be provided with this kind of information."

You are saying that, with permission, they can. If there is a waiver, they can.

He continues:

"I don't see any of the banks getting out of insurance; if anything, most are now moving in, either setting up subsidiaries, going on with some kind of referral programs, or whatever. Not necessarily as underwriters, but as akin to brokers as they can get."

This is another way of getting the information back and forth.

Yet your guidelines say that that information should be kept for the purpose for which it was given. If I am applying for a mortgage, then that information should be limited to mortgages. It should not have anything to do with insurance on my car, life insurance, or any other matter.

Yet if I am applying for a mortgage and I want that mortgage, the rate is pretty good and the banker says "sign here" and I do not notice that there is a waiver at the bottom, even if he does point out that there is a waiver that states that they can use this information and do what they want with it, I want that mortgage and I am pretty much under duress. I am going to sign that thing, no matter what happens to it. This is where privacy and exercising your right to privacy gets impeded when you are dealing with someone who is about to hand you a large chunk of money.

I would like your views on whether this circumstance makes it a fair game for both the borrower and the banker, and whether that banker can use that circumstance in order to extract an agreement, then take that agreement and, with that, feed a subsidiary company for whatever other purposes they might have. Would that not go against your concept of what constitutes privacy?

Mr. Philips: You have certainly identified a real problem, senator, with respect to the inequality of the two elements of the contract. There are some partial answers to that, competition in the marketplace being one of them. Companies that are serious about privacy—and there are some—make a point of stressing their commitment to good information practices as a marketing tool.

It is possible, in my opinion, subject to what Mr. Reid and Mr. van Berkel may have to say, that in the course of drafting regulations surely it is possible to take account of that problem, and that people cannot extract a waiver of other rights as a condition of granting an applied-for service. I leave that thought with you.

Senator Sylvain: Do you see that as a danger?

Mr. Philips: Yes it is. It certainly is a real problem. I would like to add one other thing: The principle of consistent use of information is embodied in the existing federal *Privacy Act*. It

[Traduction]

... À présent, nous ne pourrions plus faire cela; nous ne pourrions plus obtenir ce genre d'information.»

Vous dites qu'ils peuvent le faire avec une permission. S'il y a une renonciation, ils le peuvent.

Il poursuit:

«Je ne vois aucune banque se retirer des assurances; au contraire, beaucoup entrent dans le domaine soit en établissant des filiales, soit à l'aide de quelconques programmes de présentation, ou quoi que ce soit. Peut-être pas à titre de souscripteurs, mais aussi proches du courtier qu'ils peuvent l'être.»

C'est une autre façon de faire circuler l'information.

Pourtant, à en croire vos lignes directrices, cette information ne devrait servir qu'aux fins auxquelles elle était destinée. Si je dépose une demande d'hypothèque, alors cette information devrait se limiter aux hypothèques. Elle ne devrait absolument pas servir pour l'assurance-auto, l'assurance-vie ni pour d'autres questions.

Pourtant, si je dépose une demande d'hypothèque et que je veux cette hypothèque, que le taux est réellement bon et que le banquier me dit «signez ici» et que je ne remarque pas qu'il y a une renonciation au bas de la page, même s'il me fait remarquer qu'il y a une renonciation selon laquelle cette information peut servir comme ils l'entendent et que je veux cette hypothèque, je subis vraiment une contrainte et j'apposerai ma signature sur ce formulaire, peu importe ce qui doit se produire. C'est là où la protection des renseignements personnels et votre droit à la vie privée sont enfreints: lorsque vous traitez avec quelqu'un qui s'apprête à vous remettre une grosse somme d'argent.

J'aimerais que vous me disiez si le jeu est honnête tant pour l'emprunteur que pour le banquier et si le banquier peut se servir de cela pour obtenir un accord et par la suite donner les renseignements à une filiale, quelle qu'en soit la raison. Cela n'irait-il pas à l'encontre de ce que vous appelez protection de la vie privée?

M. Philips: Vous avez certainement fait ressortir un réel problème, Sénateur, en ce qui concerne l'inégalité de deux éléments du contrat. On peut répondre en partie à cela, par exemple, en disant que la concurrence du marché le justifie. Les sociétés qui considèrent la protection de la vie privée avec sérieux, et il y en a, ne se gênent pas pour faire remarquer qu'elles utilisent leur engagement envers de bonnes pratiques en matière d'information comme outil de mise en marché.

Il est possible, à mon avis et sous réserve de ce que MM. Reid et van Berkel peuvent avoir à dire, qu'au moment de rédiger des règlements, on puisse tenir compte de ce problème et du fait que les gens ne peuvent obtenir une renonciation à l'égard d'autres droits comme condition pour obtenir un service. Je vous laisse préciser l'idée.

Le sénateur Sylvain: Croyez-vous que ce soit un danger?

M. Philips: Oui, c'en est un. Il s'agit sûrement d'un problème réel. J'aimerais ajouter une chose. Le principe de l'utilisation constante de l'information est enchâssé dans la *Loi sur*

[Text]

stipulates that the government can only use information for the purpose stipulated in its collection. That is a basic principle of all of these privacy codes. There are, in fact, some financial institutions which now have that embodied in their voluntary codes.

Senator MacDonald: Mr. Philips, did you or your colleagues take into consideration any of the terms of the clauses of the new telecommunications bill when you were addressing matters of privacy? The telecommunications bill, as you know, has received first reading and the subject matter of this bill will be studied by the Senate Committee on Transportation and Communications commencing on May 4. Do any of the terms of the telecommunications bill, the made-in-Canada act, have any bearing on the subject matter we are talking about here?

Mr. Philips: I can only answer that to a limited extent, senator. The telecommunications bill is now going through the same process of study in our office as we followed with this issue. We are aware that the telecommunications bill does have a specific reference to privacy in it and we are very pleased to see that. Beyond that, however, I would not want to go.

Mr. van Berkel: We just became aware of that bill and have been looking at it. We were very interested to learn that there is a provision relating to privacy. They are talking about privacy principles in the telecommunications field. I would hope that the basic principles would find their way into some regulations when the bill is passed, but we have not had an in-depth look at it at this time.

Mr. Philips: In addition, we became interested in the general subject of telecommunications a year or so ago with the issue of cellular telephone interceptions and that kind of thing, and we have started looking at this whole area. We have become deeply engaged in an exercise with the Department of Communications, which has a lot of expertise, to see whether we can come up with some draft privacy principles that might be applicable to the field of telecommunications. So we are doing some work with them, but it is a long way from completion at this stage. I personally have not even seen any of the draft reports yet.

Senator MacDonald: Is there a possibility that we are falling between two stools in the matters of your concerns and worries?

Mr. Philips: I would think not. I think this is a stand-alone situation. Financial institutions have an enormous amount of personal information contained in data banks. This can be looked at principally in terms of a data bank issue. Telecommunications involves communications in a great many other forms—over the airwaves, by fax, by wire. A completely different set of problems is presented. For example, because of the way in which cellular telephonic communication operates today, it is easily intercepted by people who can buy cheap

[Traduction]

la protection des renseignements personnels existante. Elle prévoit que le gouvernement peut seulement utiliser les renseignements aux fins pour lesquelles ils ont été réunis. Il s'agit d'un principe fondamental de tous ces codes régissant la protection de la vie privée. En fait, certains établissements financiers l'ont maintenant incorporé à leurs propres codes.

Le sénateur MacDonald: Monsieur Philips, vous ou vos collègues avez-vous tenu compte de l'une ou l'autre des conditions prévues dans les dispositions du nouveau projet de loi sur les télécommunications lorsque vous discutiez des questions touchant la protection de la vie privée? Comme vous le savez, ce projet de loi a reçu la première lecture, et il sera étudié par le Comité sénatorial des transports et des communications à partir du 4 mai prochain. L'une ou l'autre des dispositions du projet de loi sur les télécommunications a-t-elle une portée quelconque sur l'objet de nos discussions?

M. Philips: Sénateur, je ne peux répondre à cette question que d'une façon limitée. Le projet de loi sur les télécommunications est actuellement soumis à la même étude à notre bureau que celle dont a fait l'objet la question qui nous occupe. Nous savons qu'il comporte effectivement un lien précis avec la protection de la vie privée, et nous en sommes très heureux. Je ne voudrais toutefois pas me prononcer davantage.

M. van Berkel: Nous venons tout juste de prendre connaissance du texte et nous avons commencé à l'examiner. Nous avons été très intéressé d'apprendre que cette mesure contenait une disposition liée à la protection de la vie privée. On parle des principes liés à la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications. J'ose espérer que l'on saura intégrer les principes fondamentaux à certains règlements au moment de l'adoption du projet de loi; nous n'avons simplement pas encore étudié cette question en détail.

M. Philips: De plus, nous avons commencé à nous intéresser aux télécommunications en général il y a environ un an lorsque, notamment, la question de l'interception de conversations sur téléphone cellulaire a été soulevée; nous avons alors commencé à étudier toute la question. Nous sommes devenus profondément engagés dans des travaux conjoints avec le ministère des Communications, qui dispose de nombreux spécialistes du domaine, pour déterminer si nous pouvions ou non ébaucher certains principes concernant la protection de la vie privée susceptibles de s'appliquer au secteur des télécommunications. Nous effectuons donc certains travaux avec ces spécialistes, mais il nous reste encore beaucoup à faire. Personnellement, je n'ai encore vu aucun des rapports préliminaires.

Le sénateur MacDonald: Est-il possible que nous soyons assis entre deux chaises en ce qui concerne vos préoccupations et vos inquiétudes?

M. Philips: Je ne le croirais pas. Je pense qu'il s'agit d'une situation indépendante. Les institutions financières conservent une quantité énorme de renseignements personnels dans leurs banques de données. La question peut être abordée principalement du point de vue des banques de données. Les télécommunications supposent bien d'autres types de communication—sur les ondes, par télécopieur, par télégramme. On se heurte à un ensemble de problèmes complètement différents. Par exemple, étant donné le mode de fonctionnement actuel des commu-

[Text]

scanning equipment. That raises an interesting privacy issue to us. If you buy a cellular telephone, does the manufacturer or the seller of the product have an obligation to tell you that communications on devices of that kind are not genuinely private communications; that they are, in fact, going over the airwaves and can be easily read? What are the obligations and what principles can be applied to things such as fax transmissions which are also, in a sense, public at the receiving end? There are a number of questions involved with telecommunications that really do not apply here.

Senator MacDonald: I realize we can set down some principles, but we cannot stop someone from being naughty if they want to be.

Mr. Philips: That is absolutely right.

Senator Beaudoin: My question is on the right of privacy as applying in your domain. Without doubt, the *Bank Act* is ruled by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. However, banks as such do not fall under section 32 of the Charter because they are private in a way. So the right to privacy that we are concerned with here probably falls under another statute, other legislation, or another principle of law, but not under the Canadian Charter of Rights and Freedoms as such. I know that you appeared before our committee and suggested that we enshrine in the Charter of Rights the right to privacy. That is very interesting.

How do you see the situation from a purely legal point of view? Do you consider that it has no protection, or that it has the protection that the courts have attributed so far to documents that are confidential or information that is communicated under the condition that it will remain secret? What is your reaction to that?

Mr. Philips: I will defer in a moment to Mr. van Berkel and Mr. Reid, but I will first try to answer the question briefly and generally.

Over a period of time the courts have established some rights of privacy in specific cases, but there is no general right of privacy. I would ask Mr. Reid to pursue the point for you.

Mr. Reid: I agree with your summary, senator. It is really the latter situation. There are rules of common law and rules of equity that do constrain banks in particular situations, but it would be difficult to say there is a general law of privacy, even a common law, that would apply to banks. The issues that we are addressing here are really new issues. At least, the idea of regulating this aspect is a new idea for Canadian law in the private sector.

[Traduction]

nications par téléphone cellulaire, elles peuvent être facilement interceptées par des personnes qui peuvent acheter de l'équipement de décodage bon marché. Pour nous, cette pratique soulève un aspect intéressant de la protection de la vie privée. Si vous achetez un téléphone cellulaire, le fabricant ou le détaillant du produit est-il tenu de vous aviser que la nature privée des communications effectuées sur ce genre d'appareil n'est pas absolument préservée, qu'elles sont en fait transmises sur les ondes et qu'elles peuvent être facilement déchiffrées? Quelles obligations et quels principes peuvent s'appliquer à des secteurs comme la transmission par télécopieurs, qui, dans un sens, produisent aussi des documents publics au point de réception? Un certain nombre de questions liées aux télécommunications ne s'appliquent réellement pas à ce dont nous discutons.

Le sénateur MacDonald: Je réalise que nous pouvons établir certains principes; toutefois, nous ne pouvons empêcher quelqu'un d'être malfaisant s'il en a envie.

M. Philips: C'est tout à fait juste.

Le sénateur Beaudoin: Ma question concerne l'application du droit à la protection de la vie privée dans notre secteur. La *Loi sur les banques* est indubitablement régie par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cependant, les banques proprement dites ne sont pas visées par l'article 32 de la *Charte* étant donné qu'elles sont privées d'une certaine façon. Donc, le droit à la vie privée qui nous préoccupe aujourd'hui est probablement visé par un autre décret, d'autres lois ou un autre principe de droit; toutefois, il ne relève pas de la *Charte canadienne des droits et libertés* proprement dite. Je sais que vous avez témoigné devant notre comité et que vous lui avez proposé d'enchâsser le droit à la vie privée dans la *Charte des droits et libertés*. C'est très intéressant.

Comment percevez-vous la situation d'un point de vue purement juridique? Croyez-vous que les banques ne bénéficient d'aucune protection ou qu'elles jouissent de la protection que les tribunaux ont attribuée jusqu'à maintenant aux documents confidentiels ou à l'information communiquée à condition que sa nature confidentielle soit préservée? Qu'en pensez-vous?

M. Philips: Je vais céder la parole dans un moment à MM. van Berkel et Reid; cependant, je vais d'abord tenter de répondre brièvement et globalement.

Même si, pendant quelque temps, les tribunaux ont établi certains droits à la vie privée dans des cas précis, il n'existe pas de droit à la vie privée général. Je demanderais à M. Reid de poursuivre cette explication.

M. Reid: Je suis d'accord avec votre résumé de la question, Sénateur. C'est vraiment la deuxième possibilité qui s'applique. Certaines règles de common law et d'équité restreignent effectivement les banques dans des situations particulières. Il serait toutefois difficile de déterminer si une loi générale sur la protection de la vie privée, même une loi de common law, s'appliquerait ou non aux banques. Les questions dont nous discutons aujourd'hui sont réellement inusitées. L'idée de réglementer ce domaine est du moins une idée nouvelle pour le droit canadien dans le secteur privé.

[Text]

Senator Beaudoin: Do you suggest some kind of legislation in order to have such protection in that field of privacy? I suppose you rely on the general principles.

Mr. Reid: Parliament has specified in section 459, of course, that the government may make rules. Parliament has deferred to the government to make proposals in relation to privacy, so it is something that could be accomplished by regulation.

Senator Beaudoin: Are you satisfied with the legal situation?

Mr. Reid: I am satisfied that there is legal authority to make regulations of this nature, certainly with respect to banks, yes.

Mr. Philips: May I pursue that for just a moment. Senator Beaudoin has raised a very interesting point. The aspect of this legislation which appeals to us, section 459, is that it does create an opportunity for the government and the industry to get together to create a level playing field in the area of privacy upon which they can all agree and which is specifically applicable to the financial services industry.

One of the difficulties encountered in privacy discussions with people in the private sector is that it is very difficult to develop a set of rules which is generally applicable to the enormous, complex, vast variety of situations that businesses produce. I do not know whether it would be possible, beyond the most general kind of motherhood principles, to write a law that would be effective. If you can find in this sectoral approach, where each industry has a code—and this is being done now in Holland, for example, and you will find quite a good description in this paper of what is being tried in other jurisdictions—it seems to me that we would find there a possible answer to the whole problem of dealing with people's privacy rights in the commercial sphere.

The Chairman: This is why I mentioned that we have two different situations, one dealing with section 416, which is the way people should do business or compete, and also section 459, which we will study in May, which is with regard to privacy, and where we could propose other regulations.

I have two small questions. If a customer agrees to the sharing of information, should there be an expiry date?

Mr. Philips: Yes.

The Chairman: Is there always, as far as you know?

Mr. Philips: No.

The Chairman: Is this something we could raise?

Mr. Philips: Yes. When information is no longer valid or is out of date, it ought to be disposed of. That is a principle that is already embodied in the federal *Privacy Act*, and the system by which the Government of Canada itself lives with respect to its own information holdings. There is no reason why the private sector cannot do the same.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Proposez-vous un certain type de lois visant à fournir ce genre de protection dans ce domaine de la vie privée? Je suppose que vous vous fiez à des principes généraux.

M. Reid: Le Parlement a précisé dans l'article 459, bien sûr, que le gouvernement pouvait créer des règles. Le Parlement a demandé au gouvernement de présenter des propositions en ce qui concerne la vie privée. Il s'agit donc d'une question que l'on pourrait régler.

Le sénateur Beaudoin: Êtes-vous satisfait de la situation juridique?

M. Reid: Oui, je suis certainement satisfait de l'existence d'un pouvoir juridique permettant de créer ce genre de règlement dans le secteur des banques.

M. Philips: Puis-je poursuivre ce point de vue juste un instant. Le sénateur Beaudoin a soulevé une question très intéressante. L'élément de cette loi qui nous intéresse, l'article 459, permet effectivement au gouvernement et aux industries de créer conjointement un terrain neutre dans le secteur de la vie privée, sur lequel tout le monde peut s'entendre et qui s'applique expressément à l'industrie des services financiers.

L'une des difficultés auxquelles on s'est heurté au cours des discussions relatives à la vie privée avec les représentants du secteur privé est la suivante: il est très difficile d'élaborer un ensemble de règles qui soient généralement applicables au très large éventail de situations complexes créées par les entreprises. J'ignore si on pourrait ou non, au-delà des principes inattaquables les plus généraux, rédiger une loi efficace. Si vous pouvez trouver dans cette approche sectorielle, où chaque industrie dispose d'un code — c'est ce que l'on fait actuellement en Hollande. Vous trouverez dans ce document une très bonne description des tentatives que l'on fait actuellement dans d'autres territoires. Il me semble que nous pourrions y trouver une solution possible à tout le problème que pose la façon d'aborder les droits à la vie privée dans le secteur commercial.

Le président: C'est pourquoi j'ai fait allusion aux deux situations devant lesquelles nous nous trouvons: l'une touche l'article 416, qui porte sur la façon dont les gens devraient agir en affaires ou se faire concurrence, et aussi l'article 459, que nous étudierons en mai prochain et qui concerne le secteur de la vie privée où nous pourrions proposer d'autres règlements.

J'aimerais poser deux petites questions. Si un client accepte de partager de l'information, devrait-on fixer une date d'expiration?

M. Philips: Oui.

Le président: Le fait-on toujours, en ce qui vous concerne?

M. Philips: Non.

Le président: Est-ce une question que nous pourrions soulever?

M. Philips: Oui. Lorsque l'information n'est plus valable ou lorsqu'elle est périmée, on devrait la détruire. Ce principe est déjà enchâssé dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fédérale et le système qui régit le gouvernement du Canada lui-même en ce qui concerne ses propres banques

[Text]

The Chairman: I believe that certain provinces permit proxy, but applying only for the next annual meeting, a special meeting or things like that. That means that there could be an expiry date.

Mr. Philips: I do not see anything to prevent it.

The Chairman: Are there matters of information which are under provincial jurisdiction?

Mr. Philips: Yes.

The Chairman: Do any provinces now have rules regarding transmission of information as far as you know? Would you be aware of that?

Mr. Philips: Yes. I will very quickly try to outline the situation in the provinces. There are two provinces, Ontario and Quebec, which have specific information and privacy statutes. They are not, in Ontario, applicable to the private sector. The model is similar to the federal act and applies to government information holdings.

The same thing is true in Quebec, although there is now before the Quebec legislature a proposal to extend it to cover the private sector as well. That has not yet been enacted into law. I do not think there is any other province that has a similar situation.

Mr. van Berkel: Saskatchewan has proclaimed an act just recently, and British Columbia is moving to have an access to information and privacy act. There is some legislation in Nova Scotia dealing with privacy but it is not very widespread. However, all the legislation dealing with privacy in the provinces and the federal government deal only with information holdings of the federal government or the provincial government. In Ontario it has been extended to municipalities and there is a special act, but it is administered by the Access to Information and Privacy Commissioner of that province.

The Chairman: Is it your view that the legislation would most probably come from various provinces regarding transmission of information?

Mr. van Berkel: There is credit legislation in many of the provinces. If you are turned down for a loan by a financial institution, they have to tell you within so many days why you were turned down, and you have the right of access to credit bureaus in order to find out what information they have about you, so that you can correct it if there is anything wrong with it.

The Chairman: Thank you. There are no other questions? This issue is very important for us, and for you also, and we might need your experience when we study the proposed regulations pertaining to section 459. Thank you very for being here today.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I would like to make a comment to Mr. Philips since I presume that he will be back here

[Traduction]

d'information. Il n'y a aucune raison pour que le secteur privé ne puisse faire de même.

Le président: Je crois que certaines provinces permettent la désignation de personnes autorisées, mais seulement en vue de l'assemblée annuelle suivante, de réunions spéciales ou de questions du genre. Il pourrait donc y avoir une date d'expiration.

M. Philips: J'ignore comment on pourrait l'éviter.

Le président: Certains renseignements relèvent-ils de la compétence provinciale?

M. Philips: Oui.

Le président: Savez-vous si certaines provinces disposent maintenant de règles concernant la transmission de renseignements? Seriez-vous au courant de ce genre de règles?

M. Philips: Oui. Je vais tenter d'expliquer très rapidement la situation qui règne dans les provinces. Deux provinces, l'Ontario et le Québec, sont dotées de lois précises concernant les renseignements et la vie privée. En Ontario, ces décrets ne s'appliquent pas dans le secteur privé. Ils se fondent sur un modèle semblable à la loi fédérale et s'appliquent aux banques d'information gouvernementales.

Il en est de même au Québec, bien que l'Assemblée nationale y étudie actuellement une proposition visant à en étendre la portée au secteur privé. Cette disposition n'a pas encore force de loi. Je crois que cette situation ne se retrouve dans aucune autre province.

M. van Berkel: La Saskatchewan a promulgué une loi tout récemment, et la Colombie-Britannique se propose de créer une loi sur l'accès aux renseignements personnels et la protection de la vie privée. La Nouvelle-Écosse dispose de certaines lois concernant la vie privée, mais elles ne sont pas très appliquées. Toutefois, toutes les lois touchant la vie privée dans les provinces et au gouvernement fédéral portent uniquement sur les banques d'information des gouvernements fédéral ou provincial. En Ontario, on en a étendu la portée aux municipalités; il existe aussi une loi spéciale, qui est toutefois administrée par le Commissaire à la protection de la vie privée de cette province.

Le président: Croyez-vous que les lois devraient le plus vraisemblablement provenir des diverses provinces en ce qui concerne la transmission de l'information?

M. van Berkel: Bon nombre de provinces sont dotées d'une loi concernant le crédit. Si un établissement financier vous refuse un prêt, il doit vous en fournir la raison dans un délai donné; vous pouvez alors demander à un service d'informations financières les renseignements dont il dispose à votre sujet pour pouvoir les rectifier s'ils sont erronés.

Le président: Merci. Y a-t-il d'autres questions? Cette question est très importante pour nous—et pour vous—et nous pourrions avoir besoin de votre expérience lorsque nous étudierons le projet de règlement relatif à l'article 459. Je vous remercie beaucoup de votre présence aujourd'hui.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, j'aimerais adresser une remarque à M. Philips, puisque je suppose qu'il revient

[Text]

as a witness on section 459. We would find your guidance helpful on the question of the nature of the relationship that an individual feels he or she has when they give information to someone at a bank. The analogy I would use is that when you talk to a lawyer, doctor or priest there does not seem to be any doubt in anyone's mind that the information you are giving is obviously confidential and does not go anywhere.

I am not asking for an answer now. It is just that your guidance on this would help us when we study section 459. To what extent do people actually feel that same kind of relationship exists when they talk to a bank manager about their financial status? It seems to me that one of the difficult questions with which we will have to wrestle with respect to section 459 is, aside from what the law may say, what does the individual Canadian really believe about the nature of that relationship and the information they divulge within it? I gave you the doctor, lawyer, priest analogy only to give you one end of the spectrum. My gut feeling would be that people regard financial information given to a bank manager as almost equally confidential. It seems to me that if that is what Canadians both believe and want, the regulations ought to reflect it.

It would be helpful when you come back on section 459 if you could give us some feeling for where you think the populace is on that question. I say that because I assume you probably have some information, perhaps from polling, or at least you would have a better sense of what the population feels than would we.

Mr. Philips: We will do our best with that senator, although it is difficult.

The Chairman: Thank you Mr. Philips. Our next witness will be Mr. David Flaherty.

We have the pleasure of having with us this morning Dr. David Flaherty. He is a professor of history and law at the University of Western, Ontario.

Dr. Flaherty is well known by everyone. He is an expert in privacy and confidentiality matters. Honourable senators have received a copy of his biography. He has written many books and papers and has given many conferences.

Dr. Flaherty, I believe you have a presentation to make to us, after which we will be asking you a number of questions in an effort to learn more about your experience.

Professeur David Flaherty, département de droit et d'histoire, Université Western Ontario: Merci, monsieur le président. Je suis très content d'avoir l'occasion de parler avec vous ce matin sur des questions importantes d'informatique et de libertés.

Je vais parler en anglais mais si vous désirez m'adresser des questions et des commentaires en français, je serai très heureux de les entendre.

I will speak for a few minutes. You realize that academics are conditioned to speak for 50 minutes. I will watch the clock

[Traduction]

dra témoigner au sujet de l'article 459. Vos connaissances nous seraient utiles en ce qui a trait à la nature de la relation qu'une personne juge qu'elle entretient lorsqu'elle fournit des renseignements à un employé d'une banque. Je comparerais cette relation à celle que l'on entretient avec un avocat, un médecin ou un prêtre: tout le monde semble convenir que, lorsqu'on discute avec eux, les renseignements qu'on leur confie sont évidemment de nature confidentielle et ne sont divulgués à personne.

Je ne demande pas que l'on me réponde maintenant. Je dis simplement que vos connaissances à ce sujet nous seront utiles lorsque nous étudierons l'article 459. Jusqu'à quel point les gens considèrent-ils réellement que le même genre de relations se nouent lorsqu'ils discutent de leur situation financière avec un directeur de banque? À mon avis, outre ce que la loi peut prévoir, nous nous heurterons à un problème complexe en ce qui concerne l'article 459 : comment le citoyen canadien perçoit-il réellement la nature de cette relation et les renseignements divulgués à cet égard? J'ai utilisé la comparaison avec le médecin, l'avocat et le prêtre uniquement pour vous montrer un aspect de la question. Je serais porté à croire que les gens considèrent presque les renseignements financiers fournis à un directeur de banque comme étant tout aussi confidentiels. À mon avis, si cela représente la conviction et le désir des Canadiens, les règlements devraient le refléter.

Lorsque vous reviendrez à l'article 459, il serait utile que vous nous donniez votre avis sur la position de la population à ce sujet. En effet, je suppose que vous disposez probablement de certains renseignements, découlant peut-être de sondages, ou que vous avez au moins une meilleure notion de l'opinion populaire que nous.

M. Philips: Nous ferons notre possible à ce sujet, Sénateur, même si c'est difficile.

Le président: Merci, Monsieur Philips. Nous entendrons maintenant M. David Flaherty.

Nous avons le plaisir d'avoir avec nous ce matin, M. David Flaherty. Il est professeur d'histoire et de droit à l'université Western Ontario.

M. Flaherty est bien connu de tout le monde. Il est spécialiste des questions liées à la confidentialité et à la protection de la vie privée. Les honorables sénateurs ont reçu un exemplaire de sa biographie. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et rapports et a présenté bien des conférences.

Monsieur Flaherty, je crois que vous devez nous présenter un exposé, après quoi nous vous poserons un certain nombre de questions pour en apprendre davantage sur votre expérience.

Professor David Flaherty, Faculty of Law and Department of History, University of Western Ontario: Thank you, Mr Chairman. I am very happy to have this opportunity to speak with you this morning about important issues involving computers and our freedoms.

I am going to speak in English, but if you want to put questions or comments to me in French I will be most happy to hear them.

Je vais vous présenter un bref exposé. Vous réalisez que les universitaires sont conditionnés pour parler pendant 50 minu-

[Text]

carefully. I intend to stop after 10 or 15 minutes, or I will count on a couple of my friends in the audience to see that I do stop.

I appear before you as a rare bird. I am a privacy advocate. I will admit that I am a self-appointed privacy advocate, but we are rather thin on the ground in North America and the Western world. I am here to set the scene for you with respect to privacy and data protection, specifically in the area of financial institutions.

We have considerable cause for concern with respect to how personal information in the private sector generally—particularly with respect to financial institutions—is cared for, or how data protection works in the private sector. The private sector generally has the view that we should trust them. As a good fellow I trust them all: I trust my bank manager, my trust company, my insurance company, and my medical doctor. However, in 1992, when it is arguable that privacy is the consumer issue of the 1990s, we should have a little bit more in writing, particularly in the form of legal rights, with respect to data protection on personal information than we have today. The notion of “trust me” is no longer adequate.

I regard your initiative under section 459 as an important one. I am here to support it and to try to make suggestions of things you can take account of, and I hope you will choose to draft a specific set of regulations that will apply to the collection, use and disclosure of personal information with respect to financial institutions.

Canadians are deeply concerned about privacy. Regrettably, none of our great companies have seen fit to fund privacy polls that would allow me to demonstrate—as I can in the United States, using the Lou Harris polls funded by Equifax—that the level of concern for privacy is very great. We all know intuitively that we feel we have a right to privacy in Canada. We can certainly make moral claims to privacy. There is probably no area more sensitive and important for us than the area of financial institutions, particularly when you throw in life insurance companies, which have a lot of sensitive personal information in their custody.

What we need to do is establish legal rights to financial privacy for Canadians. There is a tome in the United States called the *Law of Financial Privacy* by Roger Fischer, which runs to a thousand pages. I do not know how long a Canadian book would be, but it would probably be 10 or 15 pages. It would be very small, and it would talk about an arcane,

[Traduction]

tes. Je vais regarder l'heure attentivement. J'ai l'intention d'arrêter après 10 ou 15 minutes, ou encore je vais demander à quelques-uns de mes amis dans l'assistance de veiller à m'arrêter.

Tel que vous me voyez ici devant vous, je suis un oiseau rare. Je suis un défenseur de la protection des renseignements personnels. J'admets m'être nommé moi-même à ce poste, mais nous sommes plutôt rares en Amérique du Nord et dans le monde occidental. Je suis ici pour vous préparer le terrain en ce qui a trait à la protection des données et des renseignements personnels, particulièrement dans le secteur des institutions financières.

Nous avons beaucoup de raisons de nous inquiéter de la façon dont les renseignements personnels sont conservés dans le secteur privé de façon générale—plus particulièrement dans les établissements financiers—ou encore de la façon dont on protège les données dans le secteur privé. De façon générale, le secteur privé est d'avis que nous devrions faire confiance à tous. Bon homme que je suis, je fais confiance à tout le monde. Je fais confiance à mon gérant de banque, à ma société de fiducie, à ma société d'assurance et à mon médecin. Toutefois, en 1992, année où l'on peut alléguer que la protection des renseignements personnels constitue la question par excellence pour le consommateur dans les années 90, nous devrions disposer d'un peu plus de documents écrits qu'il y en a aujourd'hui sur la protection de renseignements personnels, particulièrement en ce qui a trait aux droits garantis par la loi. Il ne suffit plus de «faire confiance».

À mes yeux, l'initiative prévue en vertu de l'article 459 est importante. Je suis ici pour l'appuyer et essayer de formuler des suggestions au sujet de choses dont vous pouvez tenir compte, et j'espère que vous choisirez de rédiger une série de règlements spécifiques qui s'appliqueront à la collecte, à l'utilisation et à la divulgation de renseignements personnels applicables aux établissements financiers.

Les Canadiens se préoccupent au premier chef de la protection de la vie privée. Il est regrettable, toutefois, de constater qu'aucune de nos grandes sociétés n'a jugé utile de financer des sondages sur cette question qui me permettrait—comme j'ai pu le faire aux États-Unis en me fondant sur les sondages de Lou Harris financés par Equifax—de prouver que le degré de préoccupation relatif à cette question est considérable. Intuitivement, nous savons tous que nous estimons avoir le droit, au Canada, à la protection des renseignements personnels. Sur un plan moral, nous pouvons assurément le revendiquer. Il n'y a probablement aucune question aussi délicate, aussi importante pour nous que le secteur des établissements financiers, particulièrement lorsqu'on y ajoute les compagnies d'assurance-vie, car ces établissements ont en leur possession une somme importante de renseignements personnels confidentiels.

Ce qui est nécessaire de faire, c'est d'établir des droits légaux à une protection des renseignements financiers à l'intention des Canadiens. Il existe, aux États-Unis, un ouvrage de Roger Fischer, qui fait 1 000 pages et qui s'intitule *Law of Financial Privacy*. Je ne sais pas combien de pages ferait un ouvrage canadien sur le sujet, mais il compterait probablement

[Text]

archaic court decision in Britain in the 1920s called the *Tournier* case, which establishes some responsibilities of banks with respect to confidentiality. It is mentioned in the discussion paper prepared by the Privacy Commissioner's Office. What we are talking about establishing here is rights to financial privacy for Canadians. Parliament and this committee are following in the footsteps of the Supreme Court of Canada which, under the Charter, has been establishing for Canadians legitimate expectations of privacy and confidentiality.

I also want to emphasize, as a privacy advocate, that I do not regard the privacy initiative with respect to financial institutions as anti-business, but pro-business. I regard data protection for financial institutions as good housekeeping, as a consciousness-raising exercise that will help to ensure continued confidence in our financial institutions with respect to how they handle personal information.

There is continued paranoia about privacy among the general public. People have misguided notions about what computers can do with personal information. We all need the kind of reassurance that we are starting to get from the banks with the kinds of privacy codes that the Royal Bank of Canada and the Toronto Dominion Bank have recently published. When I hold them up, you will see they are rather slender documents, and I have some concern about them.

This one, on the other hand, is the Dutch banking code which runs 14 pages of text plus a 10-page appendix, and it discusses the meaning of these terms. That is a much more meaningful privacy code, and I hope you end up recommending something as useful and as specific for financial institutions as the Dutch privacy code for the banking sector. There is also a British banking code that went into effect on March 16th under the British *Data Protection Act*.

Both the Dutch banking code and the British banking code function under the aegis of their data protection acts. So you have a statute that says, "Here are the rules of fair information practice," such as our federal *Privacy Act*, but in Holland and in Britain it applies to the entire private sector. It is much easier to have a good code when you have a general law that specifies what your legal rights are. Then you simply take them and apply them to one sector or another — in this case, financial institutions.

Canada and the United States are unique in the Western World in being almost completely unregulated with respect to the collection and use of personal information in the private

[Traduction]

10 ou 15 pages. Il serait très mince et parlerait d'un arrêt obscur et archaïque rendu par un tribunal de Grande-Bretagne au cours des années 20 dans ce qu'on a appelé l'affaire *Tournier*, et lequel établit que les banques possèdent certaines responsabilités en ce qui a trait à la confidentialité. Il est mentionné dans le document de travail préparé par le bureau du Commissaire à la protection de la vie privée. Ce que nous essayons d'établir ici, ce sont des droits à la protection des renseignements financiers pour les Canadiens. Le Parlement et votre comité marchent dans les traces de la Cour suprême du Canada qui, en vertu de la Charte, a fixé à l'intention des Canadiens des attentes légitimes au titre de la confidentialité et de la protection des renseignements personnels.

Je désire également souligner, en ma qualité de défenseur de la protection des renseignements personnels, que je ne considère pas l'initiative à ce titre intéressant les établissements financiers comme allant à l'encontre des affaires, bien au contraire. Je considère que la protection des données constitue une bonne pratique interne pour les établissements financiers et qu'elle représente un exercice de conscientisation qui contribuera à faire en sorte que l'on continue d'avoir confiance dans nos établissements financiers au sujet de la façon dont ils traitent les renseignements personnels.

Le grand public continue de sombrer dans la paranoïa au sujet de cette question. Les gens nourrissent certaines idées erronées concernant ce que les ordinateurs peuvent faire avec des renseignements personnels. Nous avons tous besoin de nous faire rassurer par les banques, comme cela commence à être le cas, en entendant parler du genre de codes de protection des renseignements personnels que la Banque royale du Canada et la Banque Toronto Dominion ont récemment publiés. Quand je les tiens dans mes mains, vous pouvez constater qu'il s'agit d'un document plutôt mince, et je m'inquiète à leur sujet.

Voici le code des banques hollandaises, qui comprend 14 pages de texte plus 10 pages d'annexes, et il aborde la signification de ces termes. Il s'agit là d'un code beaucoup plus significatif, et j'espère que vous finirez par recommander quelque chose d'aussi utile et d'aussi spécifique que le code applicable aux banques hollandaises à l'intention des établissements financiers du Canada. Il existe également un code des banques britanniques, qui est entré en vigueur le 16 mars dernier aux termes de la loi britannique sur la protection des données.

Aussi bien le code hollandais que le code britannique régissent les banques en vertu de la loi sur la protection des données de ces pays. Vous avez une loi, comme notre *Loi sur la protection des renseignements personnels* fédérale, qui dit «voici les règles qui régissent des pratiques équitables en matière d'information», mais en Hollande et en Grande-Bretagne, cette loi s'applique à l'ensemble du secteur privé. Il est beaucoup plus facile de mettre sur pied un bon code lorsque vous avez une loi d'application générale qui précise en quoi consiste les droits qui vous sont conférés par la loi. Ensuite, il suffit de prendre ces droits et de les appliquer à un secteur et à un autre — dans le cas qui nous occupe, les établissements financiers.

Le Canada et les États-Unis sont uniques dans notre monde occidental: ils ne font l'objet de presque aucune réglementation en ce qui a trait à la collecte et à l'utilisation de renseigne-

[Text]

sector. The only exception is provincial regulation for credit information, and it is extremely weak both in Canada and the United States. We are the exception. We are not reinventing the wheel here.

Canadian banks performing in Britain, the Isle of Man, the Netherlands, Germany or France are subject to data protection. There are very strict rules about what the banks can and cannot do with personal information. Barclay's Bank, which also functions in Canada, has obviously learned to live with the British *Data Protection Act*, which was enacted by that great patron saint of privacy, Margaret Thatcher, in 1984. If Margaret Thatcher can buy into data protection, I think it is about time that our private sector bought into it as well.

Senator Haidasz: Amen.

The Chairman: Excuse me, Dr. Flaherty, but the translators are having difficulty following you. Could you help them a bit, please?

Dr. Flaherty: Maybe I should translate as I go along. My difficulty, Mr. Chairman, is that I have a lot of things I want to say, and I am committed to saying it all in 15 minutes. If I start speaking slowly, I will not get it all said in 15 minutes. I have a bad track record with translators. I apologize to them and to you.

With respect to banks and financial institutions generally, what we need to do in a code of the sort you are talking about is to institutionalize and formalize the good practices of financial institutions. I do not for a second believe that financial institutions are engaged in extraordinary skulduggery of any sort. What I do believe is that we should append the force of law to their sound information practices.

The Privacy Commissioner emphasized in his presentation that fair information practices are central to a code of this sort. They have been enshrined in the federal *Privacy Act* of 1977 and subsequently re-enacted in 1982. They are the well-established rules of the road for the use of personal information in the public sector. They are enshrined in all national, state and provincial laws, whether it be in Sweden, the Isle of Man, or Australia.

I keep referring to the Isle of Man, but we have in our presence the data protection commissioner for the Isle of Man who has been kind enough to help me understand what some of the banking practices are in his domain. Their law is very similar to the British *Data Protection Act* that the British have.

The French law of 1978, *Informatique et Libertés*, is an example of a law that already regulates the private sector. It

[Traduction]

ments personnels dans le secteur privé. La seule exception à cette règle est la réglementation provinciale applicable à l'information en matière de crédit, laquelle est extrêmement faible aussi bien au Canada qu'aux États-Unis. Nous sommes l'exception plutôt que la règle. Nous ne réinventons pas la roue à ce titre.

Les banques canadiennes qui exercent leurs activités en Grande-Bretagne, à l'Île de Man, aux Pays-Bas, en Allemagne ou en France sont soumis à une certaine protection des données. Il existe des règles très strictes au sujet de ce que les banques peuvent ou ne peuvent pas faire avec des renseignements personnels. La banque Barclay, qui exerce également ses activités au Canada, a manifestement appris à se conformer à la loi britannique sur la protection des données, qui a été promulguée par cette grande sainte patronne de la protection des renseignements personnels, Margaret Thatcher, en 1984. Si Margaret Thatcher peut accepter l'idée de la protection des données, je crois qu'il est à peu près temps que notre secteur privé l'accepte aussi.

Le sénateur Haidasz: Amen.

Le président: Excusez-moi, Monsieur Flaherty, mais les traducteurs ont de la difficulté à vous suivre. Pourriez-vous les aider un peu, s'il vous plaît?

M. Flaherty: Peut-être devrais-je traduire au fur et à mesure. La difficulté à laquelle je fais face, Monsieur le président, c'est qu'il y a beaucoup de choses que je veux dire, et je me suis engagé à les dire toutes en 15 minutes. Si je commence à parler lentement, je ne parviendrai pas à tout dire en 15 minutes. J'ai un mauvais dossier auprès des traducteurs. Je leur présente mes excuses, ainsi qu'à vous.

En ce qui concerne les banques et les établissements financiers en général, ce qu'il nous faut faire, dans le cadre d'un code du genre de celui dont vous parlez, c'est institutionnaliser et officialiser les bonnes pratiques en vigueur dans les établissements financiers. Je ne crois aucunement que les établissements financiers s'adonnent à un maquignonnage extraordinaire de quelque genre que ce soit. Je crois plutôt que nous devrions prendre leurs bonnes pratiques en matière d'information et leur donner force de loi.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a souligné dans son exposé que de bonnes pratiques en matière d'information sont essentielles pour un code de ce genre. Elles ont été enchâssées dans la *Loi de 1977 sur la protection des renseignements personnels*, qui a été promulguée de nouveau en 1982. Il s'agit des règles bien établies liées à l'utilisation de renseignements personnels dans le secteur public. Ces règles sont enchâssées dans toutes les lois nationales, d'État et provinciales, que ce soit en Suède, à l'Île de Man ou en Australie.

Je fais constamment allusion à l'Île de Man, mais le commissaire à la protection des données à l'Île de Man est présent parmi nous, et il a eu l'obligeance de m'aider à comprendre en quoi consistent certaines pratiques des banques dans ce domaine. La législation en place à cet endroit ressemble beaucoup à la loi britannique sur la protection des données.

La loi promulguée en 1978 en France, *Informatique et Libertés*, constitue un exemple de loi qui régit déjà le secteur privé. Elle met de l'avant des règles très strictes sur ce

[Text]

has very strict rules for what can and cannot be done with personal information.

There are also competitiveness reasons as to why the initiatives of this committee, financial institutions and of the legislation itself is very important. The European Community has a draft directive on data protection which was released in the summer of 1990. It demonstrates the commitment of the European Community to protecting privacy as a human right, and also promoting the free flow of personal information among financial institutions and other kinds of companies in the 12 countries.

Our private sector in Canada and the United States will have considerable difficulties moving personal information in and out of their European operations unless we have equivalent data protection in our country. We certainly do not have that at that moment. They are talking about statutory rights and obligations. Therefore with respect to our private sector, the kind of initiative taking place here in a sectoral way applying to financial institutions has considerable relevance for promoting the international competitiveness of our private sector. Our great banks, of course, and insurance companies do operate around the world.

I want to emphasize that data protection is easy to talk about, but it is difficult to formulate and implement in practice. The fair information practices are very simple things: Only collect timely, relevant, accurate information; only use it for the purposes for which it was collected; only disclose it for reasons for which you have told a customer or a client in advance that you will disclose it; and destroy it when you no longer need it. Those are the fair information practices. Where it gets complicated is when you take financial institutions and try to apply these principles to them, which is why eventually you must be guided by the existing, sound practices of financial institutions in terms of what you put in your regulations.

What are the key issues with respect to these regulations that I hope you will play a role in formulating? Perhaps the most important is the truly informed choice or informed consent on the part of the customers and clients. You ought to know when you are giving information to a bank, a financial institution or an insurance company what they will do with your personal information. What will the rules of the road be? These should be spelled out as carefully as possible.

We need to establish what the legitimate uses of personal information are. We need to say to the financial institutions, as we did some years ago in the mid-1980s to the telephone companies, "What are your legitimate uses of personal information?" If you look at the front of your phone book, you will see Article 11 of the terms of service for federally regulated telephone companies. They spell out to whom in this province Bell Canada gives personal information. It establishes the stand-

[Traduction]

qu'on peut et sur ce qu'on ne peut pas faire avec des renseignements personnels.

Il existe également des raisons axées sur la compétitivité pour lesquelles les initiatives de votre comité, des établissements financiers et de la loi proprement dite revêtent une si grande importance. La Communauté européenne a publié une directive provisoire sur la protection des données au cours de l'été 1990. Cette directive reflète l'engagement de la Communauté européenne face à la protection des renseignements personnels en tant que droits de la personne et vise également à promouvoir la libre circulation de renseignements personnels entre les établissements financiers et d'autres genres de sociétés dans les douze pays membres.

Notre secteur privé au Canada et aux États-Unis aura énormément de difficulté à transmettre des renseignements personnels à leurs filiales européennes et à en recevoir de leur part à moins qu'elles ne disposent d'une protection des données équivalente au Canada. Une telle protection n'est certainement pas en place pour l'instant. Nous parlons de droits et d'obligations prévus par la loi. Par conséquent, en ce qui concerne notre secteur privé, le genre d'initiative qui se produit ici et, d'une façon sectorielle, s'applique aux établissements financiers, a énormément de pertinence au regard de la promotion de la compétitivité de notre secteur privé à l'échelle internationale. Évidemment, nos grandes banques et les sociétés d'assurance exercent leurs activités à travers le monde.

Je désire souligner que la protection des données est un sujet dont il est facile de parler, mais aussi une réalité difficile à formuler et à mettre en pratique. Les pratiques équitables en matière d'information sont très simples : il suffit de recueillir des renseignements opportuns, pertinents et exacts, de ne les utiliser que pour les fins auxquelles ils ont été recueillis, de ne les divulguer que pour les raisons précisées au préalable à un client et de les détruire lorsqu'on n'en a plus besoin. Voilà en quoi consistent des pratiques équitables en matière d'information. Les choses se compliquent lorsqu'on prend des établissements financiers et qu'on essaie de leur appliquer les mêmes principes: voilà pourquoi vous finissez par vous inspirer des pratiques existantes et fiables qu'appliquent les établissements financiers lorsque vous devez déterminer les facteurs qui se retrouveront dans les règlements.

Quels sont les éléments clés de ces règlements que, je l'espère, vous contribuerez à énoncer? Le plus important est le choix vraiment avisé ou le consentement avisé des clients. Vous devriez savoir quand vous fournissez des renseignements à une banque, à un établissement financier ou à une société d'assurance ce qu'ils feront de vos renseignements personnels. Quelles règles s'appliqueront? Ces règles devraient être énoncées aussi soigneusement que possible.

Nous devons établir quels sont les usages légitimes des renseignements personnels. Nous devons dire aux établissements financiers, comme nous l'avons demandé il y a quelques années, soit au milieu des années 80, aux entreprises téléphoniques, «quels sont les usages légitimes que vous faites des renseignements personnels?» Si vous regardez au début de votre annuaire téléphonique, vous y verrez l'article 11 énonçant les modalités du service assuré par des sociétés de téléphone sous

[Text]

ards of absolute confidentiality for customer information that Bell Canada is expected to followed, as well as other federally regulated telephone companies. It also specifies the liability of the telephone companies for an authorized disclosure of personal information, and the liability is unlimited. In other words, if you are harmed from a disclosure of your personal information by a telephone company, you can sue them. That is an example of the kind of sanctions and remedies that deserve to be in any self-respecting privacy code.

We need to ensure and monitor compliance with this kind of activity, such as a privacy code. I note, almost with considerable concern, that there are 3,000 financial institutions in this country, 14,000 branches and 500,000 employees. The Privacy Commissioner of Canada has a tough enough job when he tries to make the 20,000 or 25,000 employees of Revenue Canada Taxation comply with the *Privacy Act* of 1982.

You will have some idea, given your varied experiences, of how complicated and difficult it is to ensure that all of the employees of the Royal Bank or Toronto Dominion Bank are even aware of what their privacy code is, never mind actually complying with it. Of course we know nothing about the degree of compliance, because there is no monitoring mechanism in the privacy codes of the banks. Banks obviously do not advertise when they fire someone for breach of confidentiality. One assumes that it does occur periodically, and I would hope for the good of society that it would happen more frequently when grievous breaches of confidentiality are found in the banking community or the community of financial institutions.

It is important that there be an external authority to ultimately address clients that cannot be handled within financial institutions with respect to fair information practices. I have seen some discussion of the utility of appointing the Superintendent of Financial Institutions as the external authority in this area. I do not know very much about the Superintendent of Financial Institutions, but I have suspicions that this is an overburdened office already. They certainly do not have any established expertise in the area of privacy and data protection which, in its implementation, is quite a complicated activity. I was hoping Mr. Philips had left the room, but I see he is still here. It would be easier to say this in his absence.

It is self-evident where the expertise lies in the government area with respect to the federally-regulated private sector, namely, in the Office of the Privacy Commissioner. In 1987, in one of my favourite committee reports which I helped to write called "Open and Shut", the report of the Standing Commit-

[Traduction]

réglementation fédérale. On y précise à qui Bell Canada fournit des renseignements personnels dans notre province. Ces dispositions fixent les normes d'une confidentialité absolue des renseignements sur les clients que doit respecter Bell Canada ainsi que d'autres entreprises téléphoniques sous réglementation fédérale. Elles énoncent également la responsabilité des entreprises téléphoniques, advenant une divulgation non autorisée des renseignements personnels, et cette responsabilité est illimitée. En d'autres termes, si la divulgation, par une entreprise téléphonique, de renseignements personnels que vous lui avez fournis vous porte préjudice, vous pouvez poursuivre la société. Voilà un exemple de sanctions et de redressements qui méritent de se trouver dans tout code digne de ce nom.

Nous devons garantir et contrôler le respect de telles règles au moyen de ce genre d'activités, notamment par la mise en place d'un code. Je remarque, et cela est presque une source d'inquiétude majeure, qu'il y a 3 000 établissements financiers dans notre pays, 14 000 filiales et 500 000 employés. Le Commissaire à la protection de la vie privée au Canada doit assumer une tâche suffisamment difficile quand il essaie d'inciter les 20 000 ou 25 000 employés de Revenu Canada, Impôt à se conformer aux dispositions de la *Loi de 1982 sur la protection des renseignements personnels*.

Étant donné la diversité de vos expériences, vous savez à quel point il est complexe et difficile de faire en sorte que tous les employés de la Banque royale ou de la Banque Toronto-Dominion connaissent seulement l'existence de leur code sur la protection des renseignements personnels; et on ne parle même pas de s'assurer qu'ils le respectent effectivement! Évidemment, nous ne savons rien du degré de respect des dispositions, parce qu'il n'existe pas de mécanisme de contrôle dans les codes mis en place par les banques. De toute évidence, les banques ne crient pas sur les toits qu'elles viennent de congédier quelqu'un pour n'avoir pas préservé la confidentialité de certains renseignements. On présume qu'une telle chose se produit périodiquement, et j'espère, pour le bien de l'ensemble de la société, que cette situation sera plus fréquente quand on constatera, dans le monde des banques ou des établissements financiers, qu'il y a eu des manquements graves à la confidentialité.

Il importe de prévoir une autorité externe qui pourra s'occuper des clients qui seront insatisfaits de l'application de pratiques équitables en matière d'information au sein des établissements financiers. Certains ont discuté de l'utilité de confier au Surintendant des institutions financières le rôle d'autorité externe dans ce domaine. Je ne sais pas grand-chose du Surintendant des institutions financières, mais je soupçonne que son bureau est déjà surchargé de travail. Manifestement, les représentants du bureau ne possèdent pas une expertise établie dans le secteur de la protection des renseignements personnels et des données qui, dans sa mise en oeuvre, est une activité fort complexe. J'espérais que M. Philips avait quitté la pièce, mais je vois qu'il est toujours là. Il serait plus facile de vous dire ceci en son absence.

Il est très évident, Messieurs, qu'au sein du gouvernement, l'expertise relative à la partie du secteur privé qui est de réglementation fédérale se retrouve dans le bureau du Commissaire à la protection de la vie privée. En 1987, dans l'un de mes rapports de comité préférés, que j'ai contribué à rédiger, et qui

[Text]

tee on Justice and Solicitor General of the House of Commons on the review of the *Privacy Act* and the *Freedom of Information Act*, the committee recommended the extension of the principles of the *Privacy Act* to the federally regulated private sector.

This did not occur, but one of the things that I happened to find in my files was a little document from the banks called "Banking and Privacy", a submission to this committee in March 1986 from the Royal Bank of Canada. In March of 1986 they came before us and said, "There is no need to do anything; we are acting". When did they release their privacy code? In November, 1991. It is a fairly slender document. It is better than nothing and it is the best privacy code that they have, so if I had reason to do it I would be trying to promote it and sell it to you.

The pace of progress in this area has not been fast. In the early 1990s Canadians can expect better than they are getting with respect to fair information practices—at least in the legal form with respect to financial institutions. The Office of the Privacy Commissioner would probably be a better place—and you should consider this—for privacy complaints that cannot be handled within financial institutions. That would be a modest workload because financial institutions, like telephone companies, will have every incentive to settle matters like that in-house and not let them go to an external jurisdiction. It is also important for there to be sanctions and civil remedies in this area, but I will skip over that for the moment.

You are attempting to establish something that all of us believe we have a right to, namely, informational self-determination. We have a right to control the information that we disclose about ourselves to other people for specific purposes. Informational self-determination is a well-established, moral, ethical concept that is also recognized in German constitutional law.

We need to make informational self-determination a legal concept. We need to give rights to individuals to give information to specific people for specific purposes and know that that is exactly what will be done with the information and that it will not be used for direct marketing, telemarketing, or the selling of insurance policies, or whatever else needs to be done.

Trans-border data flows are a sensitive issue right now. Our banks, financial institutions and insurance companies do business around the world. They are engaged in transferring personal information in considerable amounts, especially to our neighbour to the south. There is no good data protection in the areas we are talking about in the United States. The Right to Financial Privacy Act 1978 primarily controls the use of U.S. federal government access to banking information. There are

[Traduction]

était intitulé «Une question à deux volets» savoir le rapport du comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes chargé d'étudier la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la liberté d'information*, le comité a recommandé que l'on étende les principes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au secteur privé sous réglementation fédérale.

Cela ne s'est pas concrétisé, mais l'une des choses que j'ai trouvées dans mes dossiers, c'est un petit document émanant des banques intitulé «Banking and Privacy», mémoire présenté à votre comité en mars 1986 par la Banque royale du Canada. En mars 1986, les représentants sont venus devant nous et ont dit: «nul besoin de faire quoi que ce soit; nous jouons un rôle.» Quand ont-ils diffusé leur code sur la protection des renseignements personnels? En novembre 1991. Il s'agit d'un document passablement mince. C'est mieux que rien, et c'est le meilleur code qu'ils possèdent, alors si j'avais une raison de le faire, j'essaierais d'en faire la promotion et de vous vendre l'idée.

Le rythme d'évolution dans ce secteur n'a pas été rapide. Au début des années 1990, les Canadiens peuvent s'attendre à mieux que ce qu'ils obtiennent, sous forme de pratiques équitables en matière d'information—du moins sous une forme légale dans le cas des établissements financiers. Le bureau du commissaire à la protection à la vie privée serait probablement un meilleur endroit—et vous pourriez prendre cela en considération—où adresser les plaintes au titre de la protection des renseignements personnels qui ne peuvent être traités dans les établissements financiers. Cela supposerait une charge de travail limitée, parce que les établissements financiers, tout comme les sociétés de téléphone, sont parfaitement motivés à régler des questions comme celle-là à l'interne plutôt que d'en saisir un organe externe. Il importe également de prévoir des sanctions et des redressements civils dans ce secteur, mais je vais laisser cette question de côté pour le moment.

Vous essayez de vous prononcer sur ce que chacun de nous croit être un droit, savoir le droit de décider de la façon de disposer des renseignements nous concernant. Nous avons le droit de contrôler l'information que nous divulguons à notre sujet à d'autres personnes pour des fins précises. Le concept d'autodétermination en matière d'information est bien établi, moral et éthique et est également reconnu dans le droit constitutionnel allemand.

Nous devons faire de l'autodétermination en matière d'information un concept légal. Nous devons donner à des particuliers le droit de fournir des renseignements à des gens spécifiques à des fins spécifiques et savoir que c'est exactement ce qu'on fera avec les renseignements, et que ceux-ci ne seront pas utilisés à des fins de publicité directe, de télémarketing, de vente de polices d'assurance ou pour quelque autre raison.

La circulation de données outre-frontière est une question délicate à l'heure actuelle. Nos banques, établissements financiers et sociétés d'assurance font des affaires dans tous les coins du monde. Ils transfèrent des quantités considérables d'information personnelle, particulièrement à nos voisins du Sud. Il n'existe aucune protection adéquate des données dans les secteurs dont nous parlons aux États-Unis. La Right to Financial Privacy Act de 1978 régit principalement l'accès du

[Text]

some state financial privacy laws, though. I now realize that I am in the process of contradicting what I said earlier, so I had better slow up a little on doing that.

In other words, therefore, there are better financial privacy laws in the United States than we have here at the moment in terms of statutes that are in place, but they are still not enough to protect the rights of Canadians whose data flows outside of the country.

I do not have time to get into this in great detail, but one of my favourite examples—and this will send shudders through the ranks of those who work for this organization—is the Medical Information Bureau. If you are turned down for life insurance in Canada, your data is centralized in computers in either Hartford or Boston, in the hands of the Medical Information Bureau. Physicians know that that is the case. The bureau does not like it when I talk about what they do. They tell me that they have good fair-information practices. But when it is something as sensitive as a data base of people who have been turned down for life insurance, you can imagine some of the reasons you would be turned down today. HIV would be one of the most serious reasons. That kind of information is very sensitive. We need much tighter legal controls on places like the Medical Information Bureau, which is a clearing house for our life insurance companies.

You talk about prudential rules in the various documents that you have circulated in context with these laws and financial institutions. I am talking about prudential rules for data and privacy protection at financial institutions. My objection to the current codes of financial institutions such as the banks is not that they exist or anything like that. The initiative of the Canadian Bankers' Association in drafting a model code is admirable. I certainly encouraged them enough for 10 or 12 years to do so, but these codes do not have the force of law. In the early 1990s we can expect legal rights. I would urge you to put the essence of these codes—that is, the core fair information values—into the regulations under proposed section 459.

I would recommend that you extend the basic principles of the *Privacy Act* to the federally regulated private sector, as "Open and Shut" recommended in 1987. This could be done quite easily. You would just take the essence or the heart of the Canadian Bankers' Association model code and the other wonderful model codes that these other people are telling you that they have, and put it in the regulations. It is not something that would require the reinvention of the wheel. The British and French have done it. We do not have to imitate the bureaucratic character of French data protection; we can do it in a way that is user-friendly both for the consumer and for the

[Traduction]

gouvernement fédéral américain à des renseignements d'ordre bancaire. Il existe toutefois certaines lois d'État sur la protection de renseignements financiers. Je me rends maintenant compte que je suis en train de contredire ce que j'ai dit plus tôt, alors je devrais y aller plus lentement.

Autrement dit, même si de meilleures lois de protection des renseignements financiers sont en place aux États-Unis que celles que nous avons pour le moment au Canada, elles ne suffisent toujours pas à protéger les droits des Canadiens dont les données sont transmises à l'extérieur du pays.

Je n'ai pas le temps de m'étendre beaucoup sur cette question, mais l'un de mes exemples préférés, et cela fera frissonner les gens qui travaillent pour cet organisme—a trait au Bureau de renseignements médicaux. Si l'on refuse une demande d'assurance-vie que vous avez présentée au Canada, ces données sont centralisées dans des ordinateurs situés soit à Hartford, soit à Boston, et se retrouvent entre les mains du Bureau des renseignements médicaux. Les médecins savent que c'est le cas. Les représentants du Bureau n'aiment pas que je parle de ce qu'ils font. On me dit que l'on a mis en place des pratiques justes et équitables en matière de traitement de l'information. Mais quand on parle d'une question aussi délicate qu'une base de données de personnes dont on a refusé la demande d'assurance-vie, vous pouvez imaginer certaines des raisons pour lesquelles on refuserait des demandes de nos jours. Le VIH constituerait l'une des raisons les plus graves. Ce genre de renseignement est très délicat. Nous avons besoin de mesures de contrôle légal beaucoup plus strictes qui s'appliquent à des organismes comme le Bureau des renseignements médicaux, qui sert de centre de renseignements à nos sociétés d'assurance-vie.

Vous parlez de règles de prudence dans les divers documents que vous avez fait circuler au sujet de ces lois et des établissements financiers. Je parle de règles de prudence qui s'appliquent à la protection de données et de renseignements personnels aux établissements financiers. L'objection que j'ai face aux codes des établissements financiers comme les banques n'a pas trait au fait qu'ils existent ou quoi que ce soit du genre. L'initiative de l'Association des banquiers canadiens, qui a rédigé un modèle de code, est admirable. J'ai certainement encouragé suffisamment cette association à le faire pendant 10 à 12 ans, mais ces codes n'ont pas force de loi. Au début des années 1990, nous pouvons nous attendre à des droits légaux. Je vous invite instamment à inscrire l'essence même de ces codes—c'est-à-dire les valeurs fondamentales ayant trait à l'équité en matière d'information—dans les règlements en vertu de l'article 459 proposé.

Je vous recommande d'appliquer les principes fondamentaux qui sous-tendent la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au secteur privé sous réglementation fédérale, comme on le recommandait dans le rapport «Une question à deux volets» en 1987. Cela pourrait être fait assez facilement. Il suffit de prendre l'essentiel ou le cœur même du code modèle mis sur pied par l'Association des banquiers canadiens ainsi que les autres merveilleux codes modèles que d'autres personnes vous ont dit posséder et de l'enchâsser dans les règlements. Ce n'est pas un exercice qui exige que l'on réinvente la roue. Les Britanniques et les Français l'ont fait. Nous n'avons

[Text]

business that has to live with these rules. But for national, responsible, respectable Canadian companies there would be nothing in the regulations that they would not recognize as sound business and information practices.

What would perhaps be novel for them would be a widespread recognition that they have to be more careful on the dissemination of personal information that is given to them for one particular purpose, and when their subsidiary companies, their insurance companies, or whatever they are, want to use this information for multiple purposes. We need more in the way of Chinese walls—that is, repetitive, informed consent.

Each time you apply for a loan you should be asked to give your consent for the dissemination of your information for very precise, specific purposes. I am no longer interested in these blanket consent forms. For example, you open a bank account for your child at the age of eight. He or she signs the bank account and for life the bank is authorized to move around information about that person. I know that that is not how it happens and I am making an excessive argument, but blanket consent forms should no longer be a way of life for Canadians in their relationships with insurance companies, banks, trust companies, or any other financial institution that I have forgotten to mention.

Senator Beaudoin: I was interested in what the witness said concerning the question of codifying some principles with respect to section 459.

The Chairman: If customers give consent to the transfer of information, you prefer that it be for a very specific purpose?

Professor Flaherty: Yes.

The Chairman: And that is all?

Professor Flaherty: Yes.

The Chairman: So that the following year, if the banks or the insurance companies need other information, they will have to request it?

Professor Flaherty: Yes. The second request would usually occur in connection with a reapplication for something, anyway. I will give you an example of what I dislike.

When I get my teeth cleaned, I have an insurance policy with the University of Western Ontario. At the end of my appointment the dentist shoves a piece of paper in front of me because my insurance company will pay for it. In the fine print it states, "I authorize the disclosure of any personal information in connection with the payment of this claim". All I have had is my teeth cleaned. As far as I can see—and I am exaggerating again here—my life history might be transferred. I made it a practice, as an act of individual consciousness-raising to always modify the language so that it says, "I authorize the transfer of any relevant information for purpose of this specific

[Traduction]

pas besoin d'imiter le caractère bureaucratique de la protection des données en France; nous pouvons le faire d'une façon «conviviale» aussi bien pour le consommateur que pour l'entreprise qui doit se conformer à ces règles. Mais aux yeux d'entreprises canadiennes nationales, responsables et respectables, il n'y aurait rien dans les règlements qu'elles ne reconnaîtraient pas comme étant des pratiques fiables concernant les affaires et les informations.

Ce qui serait peut-être nouveau pour elles, ce serait une reconnaissance plus large du fait qu'elles doivent faire plus attention à la diffusion de renseignements personnels qui leur sont fournis à une fin particulière et utilisés par leurs filiales, leurs sociétés d'assurance ou quelque autre entreprise qui leur est liée à des fins multiples. Nous avons besoin d'autres cloisons: c'est-à-dire d'un consentement répété et éclairé.

Chaque fois que l'on demande un prêt, quelqu'un devrait nous demander la permission de diffuser les renseignements fournis pour des raisons précises, très spécifiques. Je ne suis plus intéressé à des formulaires de consentement général. Par exemple, vous ouvrez un compte de banque pour votre enfant qui a huit ans. L'enfant signe le formulaire nécessaire, et pendant toute sa vie, la banque est autorisée à communiquer des renseignements à son sujet. Je sais que cela n'est pas la façon dont ça se produit, et que je caricature, mais les formulaires de consentement général ne devraient plus être une chose courante pour les Canadiens dans leurs relations avec les sociétés d'assurance, les banques, les sociétés de fiducie ou tout autre établissement financier que j'ai oublié de mentionner.

Le sénateur Beaudoin: J'étais intéressé à ce que le témoin a dit au sujet de la question d'inscrire certains principes conformément à l'article 459.

Le président: Si les clients consentent à ce qu'on diffuse des renseignements, vous préférez que ce soit dans un cas très précis?

M. Flaherty: Oui.

Le président: Et c'est tout?

M. Flaherty: Oui.

Le président: Alors, l'année suivante, si les banques ou les sociétés d'assurance ont besoin d'autres renseignements, ils devront les demander?

M. Flaherty: Oui. La deuxième demande de renseignements serait habituellement présentée dans le cas d'une nouvelle demande de prêt ou autre de toute façon. Je vais vous donner un exemple de ce que je déteste.

Lorsque je subis un nettoyage dentaire, je possède une police d'assurance à l'université Western Ontario. À la fin de mon rendez-vous, le dentiste place un document devant moi parce que ma société d'assurance paiera pour le traitement. En petits caractères, on retrouve un énoncé autorisant la divulgation de tout renseignement personnel ayant trait au remboursement des frais. Tout ce qui s'est passé, c'est que je me suis fait nettoyer les dents. Autant que je le sache—et je caricature une fois de plus—on pourrait aussi bien divulguer l'histoire de ma vie. J'ai pour principe, en vue de poser un acte individuel de conscientisation, de toujours modifier le libellé de façon à autoriser la divulgation de toute information pertinente aux

[Text]

transaction". You do well to laugh, because you can imagine what impact that has on the insurance company.

Senator Haidasz: Do they accept that?

Professor Flaherty: Yes. Everyone always does. Similarly, if I do not put down my social insurance number, they always accept it. I once was told my Loblaws, after I had done a history of the social insurance number, that I could not get a cheque-cashing card if I did not give them my social insurance number. I thought that this was the fight that I would like to fight, but unfortunately they gave me the card. So the cause did not become célèbre.

Senator Sylvain: You mentioned the laws that exist in other countries. Do any of these laws have a limit on the time an institution can hold the information?

Professor Flaherty: One of the key elements of fair information practice is data destruction. In fact, it is most brilliantly stated by the French data protection law, which talks about le droit d'oubli—that is, the right to be forgotten. That is something that we all cherish. We do not want to be reminded forever of the things we did when we were 18 or 22.

Basically, good data destruction is an essential element of careful data protection. I am sure the banks have in place regular archiving procedures whereby they destroy data after a period of time. I recently visited a hospital, and I will use that as an example. I was doing a private audit of that hospital. They had microfilm of every medical record going back to 1927. They had 450 tonnes of medical records. If you were born in this particular city and you had been through that hospital a number of times, your life was there in these multiple volumes.

My attitude is, if I have completed a transaction—that is, I have had a loan and I have paid it off—for God's sake, whatever the legal requirements are to keep the records, be it seven years or some such thing, then destroy the records. In fact, the period of time should be looked at as to whether it is necessary. In other words, give me a break after a period of time.

Who knows more about us than American Express or one of the credit card companies? I am not sure what the rules are for how long credit card companies keep some of this information—whether it is MasterCard or Visa, which are run by some of the banks. In any event, it is essential that careful archiving procedures be built into the data protection rules.

I am fairly certain that these financial institutions have rules. All we have to do is find out what they are then stipulate that they have to have them and follow them.

[Traduction]

fins de l'opération spécifique qui est mentionnée. Vous pouvez bien rire : vous imaginez quel impact cela peut avoir sur la société d'assurance.

Le sénateur Haidasz: Accepte-t-on que vous le fassiez?

M. Flaherty: Oui. Tout le monde accepte toujours. De même, si je n'inscris pas mon numéro d'assurance sociale, on accepte toujours. Les gens de Loblaws m'ont dit un jour, après que j'ai établi un historique du numéro d'assurance sociale, que je ne pouvais obtenir une carte qui me permettrait d'encaisser des chèques si je ne fournissais pas mon numéro d'assurance sociale. Je me suis dit que j'aimerais bien m'engager dans ce genre de lutte, mais malheureusement ils m'ont donné la carte. Ainsi, cette cause n'est pas passée à l'histoire.

Le sénateur Sylvain: Vous avez mentionné les lois qui existent dans d'autres pays. L'une d'entre elle prévoit-elle une limite de temps concernant la période pendant laquelle l'établissement peut conserver les renseignements?

M. Flaherty: Un des éléments clés des pratiques équitables en matière d'information est la destruction des données. En fait, la loi française sur la protection des données l'énonce de façon brillante : on parle du droit d'oubli. Cela est quelque chose que nous apprécions tous. Nous ne voulons pas que l'on nous rappelle à jamais des choses que nous avons faites quand nous avions 18 ou 22 ans.

Essentiellement, la destruction appropriée de données constitue un élément essentiel d'une protection efficace des données. Je suis convaincu que les banques ont mis en place des procédures d'archivage qui leur permettent de détruire des données à une certaine période. J'ai récemment visité un hôpital et je me servirai de cela comme exemple. Je procédais à une vérification privée sur la gestion de cet hôpital. L'hôpital possédait des microfilms de tous les dossiers médicaux qui remontaient jusqu'en 1927. L'hôpital possédait 450 tonnes de dossiers médicaux. Si vous étiez né dans cette ville et que vous étiez passé à cet hôpital à quelques reprises, votre vie se trouvait là, dans ces multiples volumes.

Si j'avais terminé une opération—en d'autres termes, disons que j'ai obtenu un emprunt et que je l'ai remboursé—alors pour l'amour de Dieu, quelles que soient les exigences légales concernant la garde de ces dossiers, qu'ils doivent être gardés pendant sept ans ou quelque chose du genre, faites-le, mais par la suite détruisez le dossier. En fait, il faudrait se pencher sur la période pour déterminer si elle est nécessaire. Autrement dit, après une certaine période, fichez-moi la paix.

Qui en sait plus sur nous qu'American Express ou une des sociétés émettrices de cartes de crédit? Je ne suis pas sûr des règles qui s'appliquent à la période de conservation d'une partie de ces renseignements par les sociétés émettrices—qu'il s'agisse de MasterCard ou de Visa, lesquelles sont administrées par certaines des banques. Quoi qu'il en soit, il est essentiel que l'on incorpore dans les règles sur la protection des données des procédures d'archivage bien pensées.

Je suis passablement certain que ces établissements financiers disposent de règles. Ce qu'on nous avons à faire, c'est déterminer ce qu'il en est et ensuite stipuler qu'ils doivent les mettre en place et les respecter.

[Text]

Senator Kirby: I have a question, but first, at the beginning of your remarks, Professor Flaherty, you commented on some Lou Harris and Equifax data. Could you send that data to the clerk of the committee at some point in time?

Professor Flaherty: Yes. Actually, it is one of my pet subjects. Equifax in the United States, like American Express, is in what we call privacy-intensive businesses. There is a lot of personal information being handled. They recognize that privacy is a critical issue for them. So that American Express worldwide, and Equifax in the United States, have done some important work in the privacy field, much of it initiated by my mentor at Columbia, Allan Weston, who is one of the great American privacy gurus.

What I notice with some regret is that American Express and Equifax in Canada have been notably silent on these matters, and that since 1990, Equifax in the United States has funded annual Lou Harris surveys, done also in conjunction with Weston, on privacy. They have demonstrated in a sophisticated way a whole series of things about privacy in the United States, and the complicated way in which people think about privacy.

Privacy is not a simple matter. You can talk about it as the right to be left alone, but it is much more than that. In our area it has a lot to do with controlling the flow of personal information about yourself and doing it as much as possible with consent. I am sure that Equifax Canada would be absolutely delighted to supply copies of these American polls. With a bit of luck they will help fund some Canadian polls on privacy.

Senator Kirby: That was by way of comment; I will now ask my question. That will be useful to us when we come to study section 459.

Most of your comments dealt with section 459. I wish to ask you a specific question with respect to section 416, which is the one that we have to deal with today. What requirements do you think should be imposed on one financial institution, say a bank, before it can transfer information to a related financial institution, say an insurance company? I am not asking you to get into the business argument about whether or not networking should or should not be allowed. To make it easy, let us assume that "networking" is allowed. Even if networking were allowed, which it is not under this legislation, I inferred from some of the things that you said that you would still think there should be some requirements imposed on a bank before it could pass information to an insurance subsidiary. Is that correct? If so, what are those regulations? What should be the constraints on the bank?

Professor Flaherty: Perhaps the most basic, fair information practice is informed consent, using personal information only

[Traduction]

Le sénateur Kirby: J'ai une question, mais d'abord, au début de votre exposé, Monsieur Flaherty, vous avez mentionné certaines données de Lou Harris et d'Equifax. Pourriez-vous envoyer ces données au greffier du comité à un moment donné?

M. Flaherty: Oui. En fait, il s'agit là de l'un de mes chevaux de bataille. Equifax aux États-Unis, tout comme American Express, est ce que nous appelons une entreprise à forte concentration de renseignements personnels. Elle traite énormément de renseignements de ce genre. L'entreprise reconnaît que la vie privée constitue pour elle une question critique. Ainsi, American Express à l'échelle mondiale et Equifax aux États-Unis ont accompli un travail important dans le domaine de la protection des renseignements personnels, et une bonne part du processus avait été mis en branle par celui qui a été mon mentor à Columbia, Allan Weston, l'un des grands gourous américains en matière de vie privée.

Ce que je remarque avec un certain regret c'est que American Express et Equifax au Canada demeurent remarquablement silencieux à ce sujet et qu'aux États-Unis Equifax finance depuis 1990 des sondages annuels Lou Harris sur la vie privée effectués conjointement avec Weston. Ces organisations ont prouvé, d'une manière savante, toute une série de questions concernant la vie privée aux États-Unis, ainsi que la perception complexe qu'ont les gens de la vie privée.

La protection des renseignements personnels n'est pas une question simple. On peut la concevoir comme le droit à ce qu'on nous laisse tranquille, mais c'est beaucoup plus que ça. Dans notre secteur, cette question est très liée au contrôle des renseignements personnels divulgués le plus possible avec le consentement de l'intéressé. Je suis certain qu'Equifax Canada serait absolument ravi de nous fournir des exemplaires de ces sondages américains. Avec un peu de chance, nous pourrions les convaincre de contribuer au financement de certains sondages canadiens sur la vie privée.

Le sénateur Kirby: Cela dit, je poserai maintenant ma question. Elle touche des informations qui nous seront utiles lorsque nous étudierons l'article 459.

La plupart de vos remarques portaient sur l'article 459. J'aimerais vous poser une question précise concernant l'article 416, article que nous devons étudier aujourd'hui. À votre avis, quelles exigences devraient-on imposer à un établissement financier, disons une banque, avant qu'il ne puisse transmettre des renseignements à un établissement financier connexe, disons une compagnie d'assurance? Je ne vous demande pas de débattre si l'on devrait ou non permettre l'établissement de réseaux. Pour faciliter les choses, présumons que l'«établissement de réseaux» est autorisé. Même si l'on autorisait l'établissement de réseaux, ce qui n'est pas permis en vertu de la loi qui nous concerne, j'ai déduit, d'après certaines de vos affirmations, qu'à votre avis, une banque devrait quand même être soumise à certaines exigences avant de transmettre des renseignements à une compagnie d'assurance. Est-ce exact? Si ces règlements existent, quels sont-ils? Quelles devraient être les contraintes imposées à la banque?

M. Flaherty: Le consentement éclairé est peut-être la pratique la plus juste et la plus fondamentale en ce qui concerne

[Text]

for the purpose for which it was given to an institution or to a person. If I give information to my physician, I expect him or her to use it for a particular purpose of treatment or care. It is the same for the bank or any financial institution.

When I give information to a bank, I want to be told, "Here is what it will be used for. Here are the legitimate uses for personal information". And I want to consent to those legitimate uses. I want to say, "Yes I want this loan. I want this type of bank account. I want this type of mortgage and for that purpose I give you the information". But that is not an open invitation to sell me life insurance; to have a trust company try to approach me, or whatever.

As a privacy advocate, I would like a strict Chinese wall to exist among the various parts of financial institutions such as exist in brokerage houses between the various types of activities in which they engage. That is very important. I would have to know more than I know at the moment about exactly what traditional transfers occur among and between financial institutions to know whether they would meet my concept of informed consent, and whether it would be a routine, consistent use of personal information. I do not want stupid things to stop a financial institution from doing business it has traditionally done unless the same people looking at it say that it is just not acceptable. I expect the financial institution would recognize that today.

Senator Kirby: No. That is not the kind of example I was talking about. Let me give you a specific example: If you go in and apply for and obtain, for example, a mortgage from a bank and that mortgage is coming due at a particular point in time. There is information surrounding the size, nature, and so on, of that mortgage that would be useful to a life insurance company or trust company—that is, target marketing, basically, in terms of singling out particular individuals for whom the probability of making a sale is greater if you can narrow down the segment at a particular point in time. The question I have is whether or not, in your view, simply the production of lists of people who could be so targetted violates your notion of what is fair, unless the persons whose names are on the list have agreed in advance to have their names put on the list.

Professor Flaherty: I agree with you entirely. The clerk has brought back to me "Good Banking", the British data protection code.

Senator Kirby: I am sorry?

Professor Flaherty: I asked the clerk to make a copy of this. I have just had this document returned to me.

Senator Kirby: This is a British document?

[Traduction]

l'information: on utilise les renseignements personnels uniquement aux fins pour lesquelles ils ont été transmis à un établissement ou à une personne. Si je fournis des renseignements à mon médecin, je m'attends à ce qu'il les utilise en vue d'un traitement ou de soins particuliers. La même chose s'applique aux banques ou aux établissements financiers.

Lorsque je fournis des renseignements à une banque, je veux que l'on me précise l'utilisation qu'on en fera et quelles sont les utilisations légitimes de renseignements personnels. Je veux aussi consentir à ces utilisations légitimes. Je veux dire : «Oui, je veux ce prêt. Je veux ce type de compte bancaire. Je veux ce type d'hypothèque, et c'est pour cette raison que je vous fournis l'information.» Toutefois, cela ne signifie pas que j'accepte que l'on me vende de l'assurance vie, qu'une société de fiducie tente de me solliciter, etc.

En tant que défenseur de la vie privée, j'aimerais que l'on dresse des cloisons strictes entre les divers secteurs d'établissements financiers, comme il en existe entre les divers types d'activités dans lesquelles s'engagent les établissements de courtage. Cette question est très importante. Il faudrait que j'en sache plus que j'en sais maintenant concernant les types précis d'échanges traditionnels effectués entre les établissements financiers pour pouvoir déterminer s'ils répondraient ou non à la conception de consentement avisé et s'il s'agirait ou non d'une utilisation courante et conforme de renseignements personnels. Je ne veux pas que des stupidités empêchent un établissement financier de fonctionner comme il l'a toujours fait à moins que les mêmes personnes qui examinent ces pratiques jugent qu'elles sont tout simplement inacceptables. Je suppose que l'établissement financier reconnaîtrait cette question aujourd'hui.

Le sénateur Kirby: Non, ce n'est pas le genre d'exemple dont je parlais. Je vais vous donner un exemple précis. Si, par exemple, vous demandez une hypothèque à une banque, que vous l'obtenez et que cette hypothèque devienne remboursable à une certaine date, certains renseignements concernant le montant, la nature, etc., de cette hypothèque pourraient se révéler utiles à une compagnie d'assurance vie ou à une société de fiducie—c'est-à-dire la méthode de marchés-cibles fondamentalement du point de vue de l'isolement de personnes auprès desquelles les probabilités de réussir une vente sont plus grandes si l'on peut réduire le segment à un moment précis. La question que j'aimerais poser est la suivante: à votre avis, la simple production de listes de personnes pouvant être ciblées viole-t-elle votre notion de pratique juste, à moins que la personne dont le nom figure sur la liste n'ait au préalable accepté de faire inscrire son nom sur cette liste.

M. Flaherty: Je suis entièrement d'accord avec vous. Le greffier m'a rapporté *Good Banking*, code britannique sur la protection des données.

Le sénateur Kirby: Pardon?

M. Flaherty: J'ai demandé au greffier de faire une photocopie de ce document. On vient tout juste de me rapporter ce document.

Le sénateur Kirby: S'agit-il d'un document britannique?

[Text]

Professor Flaherty: This is a British document and it says, under "Confidentiality of Customer Information", that:

Banks and building societies . . . will not disclose details of customers' accounts or their names and addresses to any third party, including other companies in the same group . . .

That suits me fine.

Senator Kirby: Including their names and addresses?

Professor Flaherty: Yes. Except in four exceptional cases permitted by law: Legal compulsion, duty of disclosure, those types of Tournier decision standards.

Senator Kirby: That would infer to me, as a non-lawyer, that the providing of lists is not legal unless an individual has agreed to have his name put on the list.

Professor Flaherty: If I were running a financial institution, I might very well have on the sign-up sheet, "Do you wish to be the recipient of marketing for our wonderful services? If you so wish, check the box". Then you have opted in. That is the kind of system we like rather than being opted out. Today you have to tell one of these groups, "No I do not want anything," rather than you having to say to them, "Yes I want to opt in to receive marketing information for everything under the sun".

Senator Kirby: In that particular example you read us, is that the law? Does that have the force of law or is that a self-regulation procedure?

Professor Flaherty: Yes. It has the force of law simply because it is subject to the *Data Protection Act 1984*.

Senator Kirby: So it is not a banking industry self-regulation system.

Professor Flaherty: No, it is not.

Senator Kirby: I see.

Professor Flaherty: It is a combination. I would have to get more advice there. This strikes me as being the equivalent of regulations under the British Data Protection Act, but I may be exaggerating here to make my point a bit as to what its legal status is.

Senator Kirby: But it has some force of law in the sense that it is not purely a self-regulation?

Professor Flaherty: Yes. You must take a look at the British Data Protection Act because it is a neighbouring jurisdiction, and the banks and financial institutions in Britain have been subject to that legislation since 1984. All of them, as far as I know, continue to do business.

[Traduction]

M. Flaherty: Il s'agit d'un document britannique dans lequel on prévoit, sous la rubrique intitulée «Nature confidentielle des renseignements sur le client», que:

Les banques et les sociétés d'épargne immobilière (. . .) ne divulgueront pas de renseignements détaillés concernant le compte, le nom ou l'adresse de clients à une tierce partie y compris d'autres sociétés membres du même groupe . . .

Cette disposition me convient très bien.

Le sénateur Kirby: Y compris le nom et l'adresse des clients?

M. Flaherty: Oui, sauf dans quatre cas exceptionnels autorisés par la loi: par obligation légale, par devoir de divulgation, le genre de cas prévu dans l'arrêt *Tournier* et ce genre de normes.

Le sénateur Kirby: Étant donné que je ne suis pas avocat, je serais donc porté à croire que la divulgation de listes est illégale à moins que l'intéressé n'ait accepté d'y faire inscrire son nom.

M. Flaherty: Si j'administrais un établissement financier, je pourrais très bien inscrire ce qui suit sur le formulaire de demande: «Souhaitez-vous faire partie d'un marché cible pour profiter de nos merveilleux services? Si vous le souhaitez, cochez la case appropriée.» C'est ainsi que les clients donneraient leur consentement. Le genre de système que nous aimons, plutôt que de demander aux clients s'ils refusent. De nos jours, on doit dire à ces groupes: «Non, je ne veux rien», plutôt que de leur dire: «Oui, je veux recevoir toutes les brochures possibles concernant tout ce qui peut se vendre.»

Le sénateur Kirby: Dans l'exemple particulier que vous venez de nous lire, s'agit-il de la loi? Cette disposition a-t-elle force de loi? Est-ce plutôt une procédure d'auto-réglementation?

M. Flaherty: Oui. Elle a force de loi simplement parce qu'elle est prévue par la *Data Protection Act de 1984*.

Le sénateur Kirby: Il ne s'agit donc pas d'une réglementation créée par les industries bancaires.

M. Flaherty: Non, ce n'est pas ce genre de réglementation.

Le sénateur Kirby: Je vois.

M. Flaherty: Il s'agit d'un mélange. Il faudrait que j'obtienne plus de renseignements à ce sujet. J'ai l'impression que c'est l'équivalent de règlements contenus dans la loi britannique sur la protection des données; il se pourrait toutefois que j'exagère pour bien faire ressortir son statut juridique.

Le sénateur Kirby: Cette disposition a toutefois une certaine force de loi, étant donné qu'il ne s'agit pas simplement d'un règlement interne, n'est-ce pas?

M. Flaherty: Oui. Vous devez étudier la loi britannique sur la protection des données, car elle touche un domaine de compétences connexes et que les banques et les établissements financiers en Grande-Bretagne y sont soumis depuis 1984. À ce que je sache, tous ces établissements sont toujours en affaires.

[Text]

Senator MacDonald: I have a question about what you refer to as the external authority. Do any of the other countries to which you have alluded have such a thing? How does it work?

Professor Flaherty: In Sweden, France, and the United Kingdom, where every type of private sector activity is regulated, including banks, the ultimate medium of redress for an individual with a problem that has not been solved internally is the data protection authority. In Britain there is the data protection registrar. In Sweden there is a data protection board, and in France there is a similar agency. They have the ultimate responsibility to investigate a complaint and make a recommendation. Actually, in those countries they have regulatory power. They can actually say you can or cannot do something. They have auditing teams. This sounds oppressive and bureaucratic but it is not that way in practice. All these countries have that kind of arrangement. They have ombudsmen schemes. So there is the banking ombudsman, and if you are not happy with what Barclay's does for you then you can go, I presume, to the office of the banking ombudsman, and then to the data protection registrar.

Senator MacDonald: With respect to your example of telephonic abuse, if I went to an external authority and complained that information held by the local telephone utility was injurious to me, what would the external authority do about it? Would they simply say, "Sue them", or what would they do? I would have to sue under a tort or for damages of some kind, or would I turn it over to the ombudsman?

Professor Flaherty: Often, fights of this sort are over inaccurate information, or information that an individual perceives to be inaccurate. He or she wants their file corrected, and the telephone company or the bank refuses to correct the file. This is the kind of fight that the data protection and privacy commissioners get involved in. There what you want is to persuade the bank or the telephone company to change the record to reflect reality, or your version of reality, so that that file, when it comes into use again, will have the telephone company's, the bank's and your version of events. Someone will have the intelligence to pick and choose, or at least know they have a problem with using that personal information.

The first fair information practice is to keep accurate, timely information. You know, particularly those of you with business careers, that it is difficult to have accurate information, even in the health field. So there are often contested points. In the fair information practice area that is often what people are contesting. If someone ever was terribly injured or damaged they would probably go to court and file a civil suit. Regrettably, the value of invasion of privacy in Canada is not very high. Therefore the point is often to have corrected such information about you that you think is wrong. That is where these external authorities can be very helpful.

[Traduction]

Le sénateur MacDonald : J'aurais une question concernant ce que vous avez appelé l'autorité externe. Y a-t-il un autre des pays que vous avez mentionnés qui dispose d'une mesure semblable? Comment cela fonctionne-t-il?

M. Flaherty : En Suède, en France et au Royaume-Uni, où tout type d'activités du secteur privé est réglementé, y compris celles des banques, le recours ultime pour un particulier aux prises avec un problème qui n'a pu être résolu à l'interne est l'autorité de la protection des données. En Grande-Bretagne, il y a un registraire de la protection des données. En Suède, il y a un conseil de protection des données, et la France dispose d'un organisme semblable. Ils ont la responsabilité ultime de faire enquête sur une plainte et de formuler une recommandation. À vrai dire, ces pays disposent d'un pouvoir réglementaire. Ils peuvent vraiment dire si vous pouvez ou non faire quelque chose. Ils disposent d'équipes de vérification. Cela peut paraître relever de l'oppression et de la bureaucratie, mais en pratique, ce n'est pas le cas. Tous ces pays ont accès à des dispositions de ce genre. Ils ont accès à des ombudsmans. Il y a donc l'ombudsman des banques, et si ce que fait la Barclay vous déplaît, vous pouvez, je présume, vous rendre à son bureau et de là, au registraire de la protection des données.

Le sénateur MacDonald : Dans l'exemple que vous avez donné concernant les abus commis au téléphone, si j'allais devant une autorité externe et que je formulais une plainte selon laquelle l'information que le service public de téléphone local tient à mon sujet est injurieuse à mon égard, que ferait l'autorité externe? Dirait-on simplement «Poursuivez-les»? Que ferait-on? Je devrais entreprendre des poursuites judiciaires en fonction d'un préjudice ou de dommages quelconques, ou pourrais-je m'en remettre à l'ombudsman?

M. Flaherty : Les conflits du genre concernent souvent des informations inexactes, ou des informations qu'une personne considère comme inexactes. La personne en question veut faire corriger le dossier, et la compagnie de téléphone ou la banque refuse de le faire. C'est le genre de conflits avec lesquels les commissaires à la protection de la vie privée et à la protection des données sont aux prises. Ce que vous voulez faire, c'est de persuader la banque ou la compagnie de téléphone de modifier le dossier en fonction de la réalité ou de votre version de la réalité; alors ce dossier, lorsqu'il sera utilisé de nouveau, comprendra la version de la compagnie de téléphone, la version de la banque et votre version des faits. Quelqu'un aura l'intelligence d'en prendre ou d'en laisser ou de savoir que l'utilisation de cette information pourrait être problématique.

La première pratique loyale en matière d'information consiste à ne garder que des informations exactes et opportunes. Vous savez, particulièrement ceux d'entre vous qui ont fait carrière dans les affaires, qu'il est très difficile d'obtenir des informations exactes, même dans le domaine de la santé. Ainsi, il y a souvent des points litigieux. Dans le domaine des pratiques équitables en matière d'information, c'est souvent ce que les gens contestent. Si quelqu'un devait subir une blessure ou un dommage terrible, il se rendrait probablement devant les tribunaux pour entreprendre une poursuite au civil. Malheureusement, on ne considère pas au Canada que l'intrusion dans la vie privée soit si grave. Alors c'est souvent une question de

[Text]

Le sénateur Beaudoin: Monsieur Flaherty, vous avez piqué ma curiosité. Vous avez mentionné qu'en France il y a "le droit d'oubli". Qu'est-ce que cela signifie? Est-ce-que ça veut dire qu'on peut détruire une information confidentielle après un certain nombre d'années?

Monsieur Flaherty: Sénateur Beaudoin, une des raisons que j'aime la loi du 6 janvier 1977, c'est que le langage est très brillant. Il y a des mots comme: l'ordinateur doit être au service de chaque citoyen. Je pense que c'est à l'article 3 de la Loi.

Il y a aussi un article qui dit qu'une personne doit avoir "le droit d'oubli". J'aime cela beaucoup, ça sonne bien et caetera.

Le sénateur Beaudoin: C'est la première fois que j'entends l'expression. C'est très beau.

Monsieur Flaherty: Oui, sénateur Beaudoin, la langue française est très aimable pour ces raisons. C'est la question, enfin, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'exercer leur pouvoir de contrôle et d'implanter, dans n'importe quelle situation, les règles sectorielles. Les banques ou les compagnies d'assurance doivent avoir des règles pour la destruction de l'information. Il en est de même pour les agences gouvernementales.

C'est surtout une règle qui résulte souvent de certaines décisions. Si vous avez besoin de retenir une information personnelle pour 30 secondes, 30 minutes, 30 heures ou 30 jours, c'est bon. Mais après cela, il faut détruire l'information. C'est surtout dans le grand monde des télécommunications où les transactions sont souvent enregistrées comme cela.

On va avoir une extraordinaire accumulation d'informations personnelles si ces grands ordinateurs continuent à accumuler les données personnelles d'un jour à l'autre.

Le sénateur Beaudoin: Je vous remercie, monsieur Flaherty.

Senator Haidasz: I agree 100 per cent with your statement that the protection of personal information is a human right. Would you agree with me that the protection of privacy of personal information somehow should be enshrined in our Charter of Rights and Freedoms?

Professor Flaherty: Absolutely.

Senator Haidasz: How could we do that? We would need a resolution from the Senate that would have to be passed in the House of Commons and in all the legislatures. Is this possible?

Professor Flaherty: Yes. I had the pleasure of attending with the Privacy Commissioner when he appeared before Senator Beaudoin's committee, and we presented several big documents illustrating how that could be done. I have published on the developing law of constitutional privacy in Canada compared with the United States and Germany. I am very proud of what our Supreme Court is already doing under the Charter with respect to developing the right to privacy vis-

[Traduction]

corriger des informations que vous considérez comme fausses. C'est là où une autorité externe peut se révéler très utile.

Senator Beaudoin: Mr. Flaherty, you have piqued my curiosity. You mentioned that in France there is something called "le droit d'oubli", the right to be forgotten. What is that? Does it mean that confidential information is destroyed after a certain number of years?

Professor Flaherty: Senator Beaudoin, one of the reasons I like the French legislation of January 6, 1977, is that the language is sparklingly clear. It says things like "L'ordinateur doit être à la service de chaque citoyen"—computers shall be at the service of every citizen. I think that's in article 3.

There's another article that says a person shall have the "droit d'oubli"—the right to have certain information about himself forgotten. I like that. The French has a nice ring to it.

Senator Beaudoin: It's the first time I've heard the expression. I like it too.

Professor Flaherty: Yes, that's one of the things that makes French such a delightful language. Lastly there's France's *Commission nationale de l'informatique et des libertés*, which has the duty of monitoring what is happening and implementing sectoral rules, in all circumstances. The banks and insurance companies must have rules governing the destruction of information, and so must government agencies.

Rules must be primarily the result of particular situations. If you need to hold personal information for 30 seconds, 30 minutes, 30 years, whatever, fine. But after that it must be destroyed. This applies especially in the huge telecommunications sector, where transactions are often recorded.

We're going to have an extraordinary accumulation of personal information if these big computers continue to accumulate personal data day after day.

Senator Beaudoin: Thank you, Professor Flaherty.

Le sénateur Haidasz : Je suis tout à fait d'accord avec votre déclaration selon laquelle la protection des renseignements personnels est un droit humain. Seriez-vous d'accord avec moi pour dire que la protection du caractère privé des renseignements personnels devrait d'une façon ou d'une autre être enchâssée dans la Charte des droits et libertés?

M. Flaherty : Absolument.

Le sénateur Haidasz : Comment pourrions-nous y arriver? Il nous faudrait une résolution du Sénat qui devrait être adoptée à la Chambre des communes et par toutes les assemblées législatives. Est-ce possible?

M. Flaherty : Oui. J'ai eu le plaisir de comparaître avec le commissaire à la protection de la vie privée lorsqu'il a lui-même comparu devant le comité du sénateur Beaudoin, et nous avons présenté plusieurs gros documents qui illustraient la façon dont cela pourrait se faire. J'ai publié un ouvrage où l'on comparait le droit à la vie privée enchâssé dans la Constitution au Canada, aux États-Unis et en Allemagne. Je suis très fier de ce que fait notre Cour suprême en vertu de la *Charte* en établissant le droit à la protection de la vie privée face aux

[Text]

a-vis the government. We have a rather nice, developing, judicially-recognized right to privacy.

I like explicitness in my life and in data protection, so I would like the the word "privacy" put into section 7 or 8 of the Charter. I thought we made a rather persuasive case to the joint House-Senate committee. Its report indicated that the government majority was in favour of that but, for some reason that is very peculiar to me, because it did not reflect our conversations at the time of the hearings and afterwards, the minority parties did not agree.

Personally, if you will forgive me for making this comment, I find it hard to believe that any elected legislator or appointed senator in this country is not in favour of privacy in the Charter.

Senator Haidasz: I agree. Just in case we do not get a chance or fail to get the protection of privacy in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, would you put it in the Criminal Code, for example?

Professor Flaherty: The Criminal Code is primarily used for wire-tapping. There is actually a *Right to Privacy Act* in Canada which no one ever talks about. It authorizes wire-tapping; that is not my kind of privacy. There are criminal sanctions under the *Privacy Act* for federal government employees engaging in unauthorized disclosure of personal information, and government officials have recently been prosecuted under the American privacy statute for unauthorized disclosure of personal information. So what happens—police officials do it—is that people sell that personal information on government computers. Therefore it is a real, live issue. I think that privacy normally should be protected, short of using the criminal law.

The Province of Quebec really has outstanding protection for personal privacy. Residents of Quebec have better protection for privacy than any other province in Canada. We have outlined this in the papers that were presented to the joint House-Senate committee by the Privacy Commissioner's office, and I am sure his office could make them available to you again. Privacy is in the Quebec charter of rights and freedoms. You have a right to a private life in Quebec which is the Quebec equivalent to privacy. They have amended their Civil Code, which amendment will be effective within a year or two, to specify that Quebecers have a right to a private life or to privacy. In some ways I want the other provinces to catch up with Quebec.

[Traduction]

activités gouvernementales. Nous avons un droit à la protection de la vie privée qui est en plein essor et qui est en voie d'être judiciairement reconnu.

J'aime les choses explicites dans ma vie et dans la protection des données, alors j'aimerais qu'on inscrive le mot «protection de la vie privée» dans les articles 7 ou 8 de la *Charte*. Je crois que nous avons utilisé des arguments persuasifs lorsque nous avons comparu devant le comité mixte parlementaire sénatorial. Dans son rapport, on mentionnait que les partis majoritaires l'appuyaient, mais pour une raison que je m'explique mal, parce que cela ne reflète pas nos conversations au moment des audiences et par la suite, les partis minoritaires ne l'approuvaient pas.

Personnellement, et je m'excuse de faire ce commentaire, je trouve très difficile à croire qu'il pourrait y avoir au pays un législateur élu ou un sénateur nommé qui ne soit pas en faveur d'inclure la protection de la vie privée dans la *Charte*.

Le sénateur Haidasz : Je suis d'accord. S'il advenait que nous ne puissions inscrire la protection de la vie privée dans la Charte canadienne des droits et libertés, l'inscririez-vous dans le Code criminel, par exemple?

M. Flaherty : Le Code criminel contient des dispositions auxquelles on recourt principalement pour l'écoute téléphonique. Il existe réellement au Canada une loi sur le droit à la vie privée dont personne ne parle jamais. Elle autorise l'écoute téléphonique; ce n'est pas ce que je considère comme de la protection de la vie privée. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'assortit de sanctions criminelles à l'encontre des employés du gouvernement fédéral qui se livrent à une divulgation non autorisée des renseignements personnels, et des fonctionnaires du gouvernement ont récemment été poursuivis en vertu de la loi américaine sur la protection de la vie privée, pour avoir divulgué des informations personnelles sans autorisation. Alors ce qui se passe—et les représentants officiels de la police le font—, c'est que les gens vendent les renseignements personnels qui se trouvent dans les banques de données du gouvernement. Le problème se pose donc avec acuité. À mon avis, on ne devrait normalement pas avoir à recourir au droit criminel pour protéger la vie privée.

La province de Québec dispose réellement de mesures extraordinaires de protection de la vie privée. Les résidents de cette province jouissent d'une meilleure protection à cet égard que dans toute autre province du Canada. Nous avons précisé ce fait dans les textes qui ont été présentés au comité mixte parlementaire sénatorial par le bureau du commissaire à la protection de la vie privée, et je suis sûr que vous pourriez les obtenir en vous adressant à ce bureau. La protection de la vie privée est inscrite dans la Charte québécoise des droits et libertés. Vous disposez d'un droit à la vie privée au Québec, ce qui est l'équivalent québécois de la protection de la vie privée. Dans cette province, on a modifié le Code civil qui sera en vigueur dans un an ou deux afin de préciser que tous les Québécois ont le droit de protéger leur vie privée ou les renseignements personnels. D'une certaine façon, je voudrais que les autres provinces fassent de même.

[Text]

Senator Haidasz: Does the Constitution of the U.S.A. have any clause protecting privacy of personal information?

Professor Flaherty: Ten of the America states have explicit rights to privacy in the constitution, California and Florida being outstanding examples. It has been very useful for individuals to assert whatever claims to privacy they care to in those jurisdictions. In the Supreme Court, as is well-known to those of you who watched the Bork hearings that there is no explicit right to privacy mentioned in the constitution. In a series of decisions starting with the *Griswold vs Connecticut* case in 1965, the Supreme Court of the United States followed the same sort of example that our Supreme Court has followed since *Hunter vs Southam* in 1984 and developed a judicially recognized right to privacy. Of course it is extremely controversial because that was the right that was used in *Rowe vs Wade* to give a woman the right of individual choice vis-a-vis abortion.

The right to privacy is a very expansive one in the U.S. Supreme Court. In fact, the basic point is that we need a right to privacy in our Charter because every Canadian ought to be able to assert whatever claims to privacy he or she wishes to make and let the balance be determined by the judiciary, a jury or whatever the case may be in specific situations. Short of that, because we do not want to become a more litigious society than we already are, we need sectoral data protection in the most sensitive area of privacy today, which is the collection and use of personal information.

I think if we were to ask a bank to list all the personal information they have about any of us, we would be astonished at how much personal information is, in fact, stored there. That is why this is such a sensitive issue and why I welcome the fact that the *Bank Act* permits regulations. If I had my druthers I would have had the *Bank Act* spell out exactly what the rules and regulations are. We have a lovely opportunity here, since the *Bank Act* and the *Financial Institutions Act* will have to be looked at again in five years, to experiment with regulations that could be issued under section 459 then see how they work in practice. In five years you will be looking at this legislation again, so there is nothing radical about this exercise. You are just catching up with places like Britain.

The Chairman: Thank you for this informative discussion.

The committee proceeded *in camera*.

The Committee resumed at 2.00 p.m.

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred the subject matter of Bill C-48, to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act

[Traduction]

Le sénateur Haidasz : La Constitution américaine contient-elle une clause protégeant le caractère privé des renseignements personnels?

M. Flaherty : Dix États américains ont une Constitution dans laquelle est inscrit le droit explicite à la protection de la vie privée, par exemple, la Californie et la Floride. Cela s'est révélé très utile pour les personnes qui voulaient affirmer leur droit à la vie privée dans ces États. Quant à la Cour suprême, comme le savent bien ceux d'entre vous qui ont suivi les audiences Bork, il n'existe aucun droit explicite à la vie privée mentionné dans la Constitution. À partir d'une série de décisions prises dans l'affaire *Griswold c. Connecticut* en 1965, la Cour suprême des États-Unis a suivi le même chemin que notre Cour suprême avec l'affaire *Hunter c. Southam* en 1984 et établi un droit à la protection de la vie privée judiciairement reconnu. Évidemment, ce droit est extrêmement controversé parce que c'est celui dont on s'est prévalu dans l'affaire *Rowe c. Wade* pour autoriser une femme à se faire avorter.

Le droit à la protection des renseignements personnels est fort important aux yeux de la Cour suprême des États-Unis. En fait, le point fondamental, c'est que la raison pour laquelle nous avons besoin d'inscrire un droit à la vie privée dans notre Charte est que chaque Canadien doit être capable de faire valoir quelque prétention à la vie privée que ce soit et laisser le soin de déterminer le reste à une instance judiciaire, un jury ou toute autre instance selon le cas. À part cela, parce que nous ne voulons pas devenir une société encore plus aux prises avec les litiges que nous le sommes déjà, nous avons besoin de mesures de protection sectorielles des données dans les secteurs les plus délicats de la vie privée d'aujourd'hui, qui sont la collecte et l'utilisation des renseignements personnels.

Je crois que si nous devons demander à une banque d'énumérer toute l'information personnelle dont elle dispose concernant l'un ou l'autre d'entre nous, nous serions renversés de constater à quelle point elle en a. C'est pourquoi cette question est si délicate et pourquoi je me réjouis de voir que la *Loi sur les banques* permettra une réglementation. Si j'avais pu exprimer mes préférences, j'aurais fait en sorte que la *Loi sur les banques* expose exactement la nature des règles et des règlements. Nous avons là une belle occasion, du fait que la *Loi sur les banques* et la *Loi sur les institutions financières* devront être étudiées une fois encore dans cinq ans, de faire l'expérience du règlement qui pourrait être promulgué en vertu de l'article 459 pour voir comment il fonctionne. Dans cinq ans, vous étudierez cette loi une nouvelle fois, alors cette mesure n'aurait rien de radical. Vous ne feriez que rattraper des pays comme la Grande-Bretagne.

Le président : Nous vous remercions de cette discussion très riche en information.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le Comité reprend sa séance à 14 heures.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le sujet du projet de loi C-48, *Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*

[Text]

and to amend other acts in consequence thereof, met this day at 2:00 p.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have the pleasure of having with us today representatives from the Department of Finance, represented by Mr. Gordon King, General Director of the Financial Sector Policy Branch. We also have with us Mr. McKinlay, Chairman of the CDIC, and Mr. Jean-Pierre Sabourin, President and Chief Executive Officer of the CDIC.

I understand, Mr. King, that you have some other colleagues with you.

Mr. Gordon W. King, General Director, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, on my left is Mr. Don Milner, who is with Fasken Campbell Godfrey and who works as a lawyer with CDIC.

The Chairman: Honourable senators, I understand that representatives of the Department of Finance and CDIC will appear before us at the same time. They will both make a brief presentation, after which they will be ready to answer questions.

May we start with you, Mr. King.

Mr. King: Mr. Chairman, your researcher suggested that it would be helpful to give a brief overview of the bill to begin with. Perhaps I should do that and then ask Mr. McKinlay to make some additional remarks. I will try to go over this material rather briefly. I believe that a summary of the bill and a list of the steps to be taken was distributed to your committee this morning.

I will talk a little about the rationale and the history of the bill, as well as the structure of the bill and some of the major amendments that were made to it in the other place. I will then speak briefly to some of the proposals that have been made by various commentators which have not at this stage been incorporated in the bill.

The policy background for this bill flows from trying to develop a tool which would allow CDIC, which is part of the government's regulatory system, to deal in an effective way with a financial institution whose financial situation is deteriorating. In those types of situations there is an interest for the depositors and the wider community as a whole. There is also an interest for the groups that have contributed the capital to the financial institution — that is, the shareholders and the subordinated debenture holders.

Those interests will not always be the same, particularly when the institution is in a situation where the amount of capital it has available is limited. In some situations there is a corporate structure where the company is owned by a holding company, which in turn has some debts of its own. So, it may be as a result of the leverage in the ownership of the shares of a company that the ultimate owners who have control have relatively little, if any, economic interest left in the institution.

Thus, there is a symmetry with respect to the risk of the continued operation of an institution. From the point of view of the owners, if the institution continues operating and things

[Traduction]

et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 14 h pour examiner le sujet du projet de loi.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui des fonctionnaires du ministère des Finances, représentés par M. Gordon King, directeur général de la Direction de la politique du secteur financier. Nous accueillons également M. McKinlay, président du conseil d'administration de la SADC, et M. Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction de la SADC.

Je crois comprendre, monsieur King, que des collègues vous accompagnent.

M. Gordon W. King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances: Monsieur le président, à ma gauche se trouve M. Don Milner, du cabinet Fasken Campbell Godfrey et avocat à la SADC.

Le président: Honorables sénateurs, je crois que les représentants du ministère des Finances et de la SADC comparaitront en même temps. Ils feront chacun une brève présentation, après quoi ils répondront à nos questions.

Vous avez la parole, monsieur King.

M. King: Monsieur le président, votre attaché de recherche a indiqué qu'il serait utile de donner d'abord un bref aperçu du projet de loi. Je me chargerai de cette tâche et demanderai ensuite à M. McKinlay d'ajouter quelques remarques supplémentaires. J'essaierai d'être très bref. Je crois qu'un résumé du projet de loi ainsi qu'un document sur le déroulement des événements ont été remis à votre comité ce matin.

J'exposerai brièvement les fondements et l'historique du projet de loi, puis la structure du projet de loi et certains des principaux amendements qui ont été apportés à l'autre endroit. Je dirai ensuite quelques mots sur certaines propositions formulées par divers observateurs et qui n'ont pas été intégrées au projet de loi jusqu'ici.

Le contexte de politique de ce projet de loi est lié au désir de mettre au point un outil permettant à la SADC, qui fait partie du système réglementaire du gouvernement, de restructurer efficacement une institution financière dont la situation financière se détériore. Dans ce genre de situations, les déposants ainsi que l'ensemble du milieu financier ont des intérêts à défendre. Il en va de même des groupes qui participent à l'avoir propre de l'institution financière, c'est-à-dire les actionnaires et les créanciers de rang inférieur.

Ces intérêts ne sont pas toujours identiques, en particulier lorsque le capital à la disposition de l'institution est limité. Dans certains cas, la structure de l'entreprise est telle que l'institution appartient à une société de portefeuille, qui a elle aussi des dettes. Il se peut donc que le levier de la répartition des actions d'une entreprise fasse en sorte que les propriétaires ultimes jouissant du contrôle aient très peu d'intérêts économiques, voire même aucun intérêt de ce genre, dans l'institution.

Il existe donc une symétrie quant au risque que comporte la restructuration d'une institution. Du point de vue des propriétaires, si l'institution continue d'exercer ses activités et que les

[Text]

turn out in a very lucky way, then they benefit from the upside. On the other hand, if things do not improve and the situation deteriorates, the downside is on the creditors and the depositors of those institutions. Since CDIC is usually involved in a major way as an insurer of the deposits, the downside also falls upon it.

The basic policy and intent of the government was announced in its Blue Paper of 1986. I think the bill follows along those lines. To a significant extent it is also based on the proposals that Mr. Justice Estey made in his report, although it does not follow them in detail.

There are some significant differences between what Mr. Estey proposed and this bill. The basic thrust of the idea was that there is a wider community interest in terms of dealing with these institutions in a sensible way. Mr. Justice Estey recommended that it would be appropriate in these circumstances to seize the ownership rights of the people providing the capital of the institution, and then have a subsequent review for compensation.

The central policy issue in the bill is whether one has reached a reasonable balance between the concern for the community in the system and financial stability on the one hand, and the need to provide adequate due process and protection to the contributors of the capital.

I will not speak any more about the background. One thing that is perhaps worth mentioning in respect of the specific concerns about shareholders and how they are treated is that when the Bank of B.C. bill went through the Senate there was some concern expressed at that time about the idea that there should be a payment to the shareholders in the Bank of B.C. in a situation where CDIC was having to make substantial payments to deal with it. I think that was one of the factors looked at in considering the need for this type of legislation.

In terms of the basic structure, the process was initiated by the Superintendent of Financial Institutions. It is based on the Superintendent's judgment as to the viability of the financial institution and his or her view that there is nothing in the powers of the Superintendent which would allow them to remedy the situation. When the Superintendent comes to that opinion it is reported to the CDIC. The CDIC board must then decide whether it feels a FIRP is appropriate in the circumstances. Of course, that type of consideration will be made in the context of their objectives.

The process would then go to the Minister of Finance, who would look after the question of whether or not the institution is viable. For natural justice reasons, the company would have a chance to be heard and to express its views on the viability of the company. Assuming that the minister agreed that the company was not viable, an order would be passed which would vest shares in CDIC, giving CDIC the power to deal with that institution.

The CDIC can perform a variety of transactions. One of the changes that have occurred in the bill as a result of suggestions from the Finance Committee of the House of Commons is to

[Traduction]

choses tournent très bien, ils profitent du redressement. Par contre, si la situation ne s'améliore pas et qu'elle s'envenime, les créanciers et les déposants en subissent les contrecoups. Étant donné que la SADC joue habituellement un rôle important à titre d'assureur des dépôts, elle subit elle aussi les contrecoups d'une telle détérioration de la situation.

La politique et l'intention fondamentales du gouvernement ont été annoncées dans le Livre bleu de 1986. Je crois que le projet de loi s'inspire de ce document. Dans une large mesure, le projet de loi se fonde également sur les propositions formulées par le juge Estey dans son rapport, encore qu'il ne les suit pas en détail.

Il existe des différences importantes entre les propositions de M. Estey et le projet de loi. Le principe fondamental est qu'il faut tenir compte d'un vaste intérêt communautaire pour agir correctement face à ces institutions. Le juge Estey a recommandé de saisir les droits de propriété des personnes qui fournissent le capital de l'institution et d'examiner ensuite la situation en vue d'offrir une indemnisation.

La grande question de politique au coeur du projet de loi est de savoir si on a atteint un équilibre raisonnable entre, d'une part, les préoccupations de la communauté qui fait partie du système et la stabilité financière et, d'autre part, la nécessité d'offrir un traitement équitable et de bien protéger ceux qui ont contribué au capital.

Je n'en dirai pas plus sur le contexte. Il importe peut-être de souligner à propos des préoccupations particulières des actionnaires et de la façon dont ils sont traités que, quand le projet de loi relatif à la Banque de la Colombie-Britannique a été déposé au Sénat, certains ont vu d'un mauvais oeil que les actionnaires soient indemnisés puisque les paiements à verser par la SADC étaient très élevés. Je pense qu'il s'agissait d'un des facteurs pris en considération pour justifier ce genre de législation.

En ce qui concerne la structure de base, le processus est amorcé par le surintendant des institutions financières. Il se fonde sur le jugement du surintendant à l'égard de la viabilité de l'institution financière et sur son opinion qu'aucun de ses pouvoirs ne permet de remédier à la situation. Lorsque le surintendant arrive à cette conclusion, il le signale à la SADC. Le conseil d'administration de la SADC doit alors décider s'il estime qu'il convient, dans les circonstances, de recourir au processus de restructuration des institutions financières. Il va de soi que cette décision sera prise en fonction des objectifs de la SADC.

Le processus prévoit ensuite la participation du ministre des Finances, qui examinerait la question et déterminerait si l'institution est viable. Pour des raisons de justice naturelle, l'institution pourrait se faire entendre et exprimer son opinion quant à sa viabilité. Si le ministre arrivait à la conclusion que l'institution n'est pas viable, un décret serait pris afin de dévoluer les actions à la SADC, donnant ainsi à la SADC le pouvoir de restructurer l'institution.

La SADC pourrait prendre diverses mesures. L'un des changements apportés au projet de loi par suite des suggestions du Comité parlementaire des finances a permis d'élargir un peu la

[Text]

broaden somewhat the range of options available to CDIC. It can operate either at the level of the shares for an amalgamation or at the level of selling the valuable assets and transferring deposit liabilities of the institution and returning the shares and subordinated debt of the institution back to their original owners as part of the compensation process.

Since these shares and subordinated debentures may have some value, there is a compensation process involved. CDIC makes an offer to the owners of the shares and debentures. The offer could be zero or some positive amount.

If up to 10 per cent of the affected parties register their dissent to the offer, then they have the right to have an assessor appointed. There is an assessment process for those individuals which allows them to argue that they should get more in the way of compensation. It is a symmetrical process. The assessor can rule either in their favour or against them, and he can award costs as he sees fit.

Those are the main elements in the process.

One other thing I should mention in terms of suggestions which were made in the House of Commons Finance Committee is that there was concern that there should be a means for provincial institutions to be involved in the process. I know that there is an amendment being considered in that place which would allow for agreements to be established between the government and provinces to allow provincial regulatory authorities to work with CDIC to use a FIRP process with respect to institutions regulated under that particular provincial jurisdiction.

The other area where there have been a number of changes suggested is with respect to the stay proceedings. There is a stay procedure similar in a number of ways to that in Bill C-22. Its basic purpose is to ensure that disgruntled shareholders or debenture holders do not have another mechanism for disrupting the stay process. It is also to ensure that, if a going-concern solution is to be achieved, other creditors cannot undertake actions that would prevent that process from going forward. The major change here is to deal with particular concerns that some of the major financial institutions have when they are acting as a direct clearer or as the provider of wholesale banking services to a financial institution. We can come back to that point later on, if you wish, Mr. Chairman.

There are two other significant changes in the bill. One is to provide greater flexibility to CDIC in the way it controls its advertising. I will let CDIC speak to that, if they wish or if committee members have questions.

The other change is to increase CDIC's borrowing ceiling from the CRF. That ceiling was at \$3 billion when the act was last amended in 1987. The amendment would increase the amount to \$6 billion. This is due to the fact that our financial institutions continue to grow and, therefore, the size of the borrowing ceiling should continue to grow.

I have talked long enough. I will stop here to see if my colleagues from CDIC have anything they wish to add.

[Traduction]

gamme de solutions auxquelles la SADC peut recourir. La SADC peut agir au niveau des actions ou effectuer une fusion, ou encore elle peut vendre des avoirs de valeur et transférer les dépôts de l'institution et remettre les actions et la dette subordonnée de l'institution à leurs anciens propriétaires, dans le cadre du processus d'indemnisation.

Étant donné que ces actions et ces créances peuvent avoir une certaine valeur, un processus d'indemnisation est prévu. La SADC fait une offre aux propriétaires des actions et des créances de rang inférieur. L'offre peut être égale à zéro ou un montant positif.

Lorsqu'au moins 10 p. 100 des parties visées rejettent l'offre, elles peuvent faire nommer un évaluateur. Ce processus d'évaluation permet aux opposants de faire valoir qu'ils devraient recevoir une indemnité plus élevée. Le processus est symétrique. L'évaluateur peut être d'accord avec les opposants ou d'avis contraire et il peut ordonner à l'une ou l'autre des parties d'assumer les coûts.

Voilà les principaux éléments du processus.

Une autre suggestion faite par le Comité parlementaire des finances et que j'aimerais souligner consiste à faire participer les institutions provinciales. Je sais qu'on étudie dans l'autre chambre un amendement permettant au gouvernement et aux provinces de conclure des ententes afin que les autorités réglementaires provinciales puissent travailler de concert avec la SADC pour utiliser le processus de restructuration dans le cas d'institutions régies par l'autorité provinciale en question.

La suspension des procédures est un autre domaine où des changements sont apportés. À bien des égards, le mécanisme de suspension des procédures ressemble à celui que prévoit le projet de loi C-22. Il vise essentiellement à s'assurer que des actionnaires ou des créanciers de rang inférieur contrariés n'ont pas d'autre moyen de perturber le processus de suspension. Il vise aussi à s'assurer que, si la restructuration est la solution retenue, les autres créanciers ne pourront pas mettre les bâtons dans les roues. Le principal changement tient compte des préoccupations de certaines grandes institutions financières qui sont les agents de compensation d'autres institutions ou offrent des services bancaires de gros à d'autres institutions. Nous pourrions y revenir plus tard, si vous le voulez, monsieur le président.

Le projet de loi prévoit deux autres changements importants. Le premier consiste à donner à la SADC une plus grande marge de manœuvre pour contrôler sa publicité. Je laisserai la SADC vous en parler, si elle le souhaite ou si les membres du comité ont des questions à ce sujet.

L'autre changement consiste à majorer le plafond des emprunts de la SADC sur le Trésor. Ce plafond a été fixé à 3 milliards de dollars la dernière fois que la loi a été modifiée, en 1987. L'amendement porterait ce plafond à 6 milliards. Cette hausse s'explique par la croissance continue de nos institutions financières. Le plafond des emprunts devrait donc augmenter lui aussi.

J'ai parlé assez longtemps. Je m'arrête ici pour voir si mes collègues de la SADC veulent intervenir.

[Text]

The Chairman: Thank you, Mr. King. Mr. McKinlay.

Mr. R. A. McKinlay, Chairman, Canada Deposit Insurance Corporation: Mr. Chairman, honourable senators, first, I should say it is a pleasure to be here. It has been some time since we have appeared before your committee. I can remember in 1986 having not slept for 36 hours or so and appearing before you at the time of the Bank of British Columbia situation. You were gracious enough to see that the *Bank of British Columbia Business Continuation Act* was urged on through the legislative process.

Interestingly enough, Mr. Chairman, all of us sitting at this end of the table were involved in the Bank of British Columbia matter, which was a unique undertaking. I mention that because it is from that particular statute and restructuring exercise that the bill before you has been developed.

After the Bank of British Columbia situation was dealt with, a number of us thought it would be a good thing if that particular statute were converted from a specific case to a general case to be available from time to time in future situations where we would not have to prevail upon Parliament to act with such dispatch as in 1986.

That is the starting point of the bill.

I wish to revert, then, to a couple of other things and tell you a little bit about CDIC. I will try to be brief. In considering this statute it is well to look at what are the basic purposes of the Canada Deposit Insurance Corporation.

In that regard there are three objects. The first is to provide deposit insurance. The second is to contribute to the stability and competitiveness of the financial system in Canada. The third is to carry out the first two in a manner which will reduce or eliminate the exposure of the corporation to loss. All three objects flow through the bill that is before you today.

Questions such as the following have been raised: Is this not heavy legislation to put in the hands of CDIC to administer? Does it have the management capability to look after it and to handle properly this kind of strong legislation? My answer to you, of course, is that, yes, we do.

The management of the corporation begins with its board of directors, which consists of nine people. They are the Governor of the Bank of Canada, the Deputy Minister of Finance, the Superintendent of Financial Institutions, the Deputy Superintendent of Financial Institutions, four people chosen from the private sector and the chairman. Three of the private sector people are lawyers by training, although only one of them is practising law. We have a very senior chartered accountant, Marcel Caron, from the Province of Quebec. It is a good, dedicated and hard-working board. I believe that the policies of the corporation are well developed and managed by the board.

On the day-to-day management of the corporation, Mr. Sabourin is the President and Chief Executive Officer, and the longest serving employee with the corporation.

I have a few remarks about our financial position. I am sure all of you will recall the difficulties of the Canadian Commer-

[Traduction]

Le président: Merci, monsieur King. Monsieur McKinlay.

M. R.A. McKinlay, président du conseil, Société d'assurance-dépôts du Canada: Monsieur le président, honorables sénateurs, j'aimerais d'abord exprimer ma joie de me retrouver parmi vous. Il y a un certain temps déjà que j'ai comparu devant votre comité. Je me souviens ne pas avoir dormi pendant 36 heures en 1986 avant de comparaître devant vous au sujet de la Banque de la Colombie-Britannique. Vous avez alors eu l'obligeance de faire en sorte que la *Loi sur la poursuite des activités de la Banque de la Colombie-Britannique* franchisse rapidement les étapes du processus législatif.

Fait intéressant à souligner, monsieur le président, nous tous qui nous trouvons de ce côté-ci de la table avons participé à cette entreprise unique en son genre. Je le mentionne parce que le projet de loi devant vous a été élaboré à partir de la loi de 1986 et du mécanisme de restructuration qu'elle prévoyait.

Après avoir réglé le sort de la Banque de la Colombie-Britannique, certains d'entre nous se sont demandés s'il serait bon de transformer la loi adoptée pour l'occasion en une loi de portée générale à laquelle on pourrait recourir au besoin à l'avenir et qui éviterait de devoir demander au Parlement d'agir avec la célérité qui vous a caractérisés en 1986.

Voilà l'origine du projet de loi.

Je me pencherai maintenant sur quelques autres questions et vous parlerai un peu de la SADC. J'essaierai d'être bref. En étudiant ce projet de loi, il convient de se rappeler les objectifs fondamentaux de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Nous avons trois objectifs. Le premier consiste à offrir de l'assurance-dépôts. Le deuxième, à contribuer à la stabilité et à la compétitivité du système financier au Canada. Le troisième, à atteindre les deux premiers tout en réduisant ou en éliminant les risques de pertes pour la Société. Tous ces objectifs sont visés par le projet de loi devant vous.

Des questions comme celle que je soulèverai à l'instant ont été posées. La loi ne sera-t-elle pas trop lourde à administrer pour la SADC? La SADC a-t-elle une capacité de gestion suffisante pour administrer correctement une loi aussi forte? Je vous répondrai sans hésitation que nous sommes à la hauteur.

La direction de la Société comprend d'abord le conseil d'administration, qui compte neuf membres, soit le gouverneur de la Banque du Canada, le sous-ministre des Finances, le surintendant des institutions financières, un surintendant adjoint des institutions financières, quatre administrateurs du secteur privé et le président du conseil. Trois des quatre administrateurs du secteur privé ont une formation d'avocat, mais un seul d'entre eux exerce cette profession. Nous avons un comptable très chevronné en la personne de Marcel Caron, du Québec. Il s'agit d'un bon conseil, dévoué et laborieux. Je crois que les politiques de la Société sont bien élaborées et administrées par le conseil.

Pour ce qui est de la gestion quotidienne de la Société, M. Sabourin est président et chef de la direction et l'employé qui compte le plus grand nombre d'années d'ancienneté à la Société.

Je ferai quelques observations au sujet de notre situation financière. Je suis certain que vous vous rappellerez les diffi-

[Text]

cial and Northlands Banks that arose in 1983-84 and carried on through 1985. As a result of those tragedies, the deficit of CDIC rose to about \$1.24 billion. We have been trying to work down that deficit. As at the end of 1990, it stood at \$642 million, or virtually half of what it was. Our statements have not yet been lodged in Parliament. I can tell you that we will make a profit — not as large a profit as we made in 1991 or as we did in 1990, but a significant profit nonetheless. There will be further reductions in our deficit.

Our business plans call for the deficit to be eliminated in 1995, barring any major disasters that we do not contemplate.

The corporation is not a charge on the public purse, a point which is important to recognize. Our costs are borne by member institutions. At the present time premiums at the rate of one-tenth of 1 per cent of insured deposit liabilities are charged annually to each member institution.

The present coverage is \$60,000 per insured deposit as defined in the act. It is interesting to observe that the premium rate that is charged by CDIC is somewhat less than one-third of the rate charged by the FDIC in the United States, where payments are based on all deposits. The insurance level there is \$100,000 as compared to our \$60,000.

As Gordon King has said, the bill provides that there can be an increase in our borrowings from the Consolidated Revenue Fund from \$3 billion to \$6 billion. At the present time, I believe our borrowings from the CRF are about \$1 billion.

While I have said to you earlier that we are not a charge on the public purse, we do rely on CRF for financing. However, we pay an interest rate to the CRF which allows a modest spread to the government between its cost of funds and what we pay.

Our feeling with respect to Bill C-48, and I am reiterating what Gordon King has said, is that it has a number of safeguards in it. You, as senators, will want to be sure that the legislation is fair. As Gordon King has said, there is opportunity for an assessor to be appointed if more than 10 per cent of classes of depositors or investor/shareholders covered by a restructuring ask for it. That was an option provided in the Bank of British Columbia situation. The shareholders in that case decided not to avail themselves of the option.

From our point of view, the main purpose of the legislation is to enable CDIC to convey to a purchaser a sale of all or part of a member institution in circumstances where it would otherwise not be possible to convey the transaction for one of several reasons. It might in the ordinary course take far too long. Again, it harkens back to the Bank of British Columbia. The real purpose of what we did there was to compress the time to accomplish the procedures to effect the conveyance and avoid certain legislation, such as the *Bank Act* and so on.

Secondly, sometimes, and I am afraid tragically more often than not, owners of businesses attach far too high a value to the business. It has been said as a truism that nobody can liquidate their own business. You have read in the paper

[Traduction]

cultés de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque en 1983-1984 et qui se sont poursuivies en 1985. Par suite de ces tragédies, le déficit de la SADC s'est creusé, pour atteindre environ 1,24 milliard de dollars. Nous essayons de réduire ce déficit. À la fin de 1990, il se chiffrait à 642 millions de dollars, soit presque la moitié. Nos états financiers n'ont pas encore été déposés au Parlement. Je peux vous affirmer que nous réaliserons un bénéfice - pas aussi élevé en 1991 que celui de 1990, mais tout de même un bénéfice important. Notre déficit diminuera donc davantage.

Notre plan d'entreprise prévoit l'élimination du déficit en 1995, si aucun désastre important et inattendu ne vient décevoir nos espoirs.

La Société n'est pas une charge pour le contribuable. Il importe de le souligner. Nos coûts sont assumés par les institutions membres. À l'heure actuelle, des primes égales à un dixième de 1 p. 100 du passif-dépôts assuré sont perçues annuellement auprès de chaque institution membre.

La protection s'établit actuellement à 60 000 \$ par dépôt assuré, tel que défini dans la loi. Je souligne en passant que le taux de prime de la SADC correspond à moins du tiers du taux exigé par la FDIC aux États-Unis, où les paiements se fondent sur l'ensemble des dépôts. Le montant assuré chez nos voisins est de 100 000 \$, comparativement à 60 000 \$ chez nous.

Comme l'a indiqué Gordon King, le projet de loi prévoit une majoration du plafond de nos emprunts sur le Trésor, pour le porter de 3 à 6 milliards de dollars. Je crois que nos emprunts sur le Trésor se chiffrent actuellement à environ 1 milliard de dollars.

Je vous ai déclaré il y a un instant que nous ne sommes pas une charge pour le contribuable, mais nous comptons sur le Trésor pour nous financer. Nous versions toutefois au Trésor des intérêts qui assurent au gouvernement un certain écart positif entre le coût de ses emprunts et le montant que nous lui versions.

En ce qui concerne le projet de loi C-48, et je répète les propos de Gordon King, nous estimons qu'il contient un certain nombre de garde-fous. En tant que sénateurs, vous voulez vous assurer que le projet de loi est juste. Comme l'a affirmé Gordon King, un évaluateur peut être nommé lorsque plus de 10 p. 100 des déposants ou actionnaires et investisseurs visés par une restructuration le demandent. Cette possibilité a été offerte dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique. Les actionnaires avaient alors décidé de ne pas s'en prévaloir.

De notre point de vue, le projet de loi vise principalement à permettre à la SADC de vendre à un acheteur une partie ou la totalité d'une institution membre lorsque la transaction ne peut autrement s'effectuer pour diverses raisons. Il se pourrait par exemple que le déroulement normal des affaires soit trop long. C'est ce qui s'est passé dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique. Nous visions essentiellement à raccourcir des délais nécessaires pour effectuer le transfert et éviter l'application de certaines lois, notamment la *Loi sur les banques*.

Deuxièmement, et plus souvent qu'autrement je le crains, les propriétaires d'entreprises accordent une valeur trop élevée à leur entreprise. C'est une vérité de Lapalisse que personne ne peut liquider sa propre entreprise. Vous avez lu récemment des

[Text]

recently about the case of Standard Trust. It would have been wonderful to have been able to have had the FIRP legislation available in that circumstance, because that company could have been sold at a price which would have produced, on the basis of what is reported, something for the shareholders, as opposed to creating a minor loss for CDIC.

The one other item I should mention is that while the bill does cover the restructuring program, and that is the major thrust of it, there is the CRF increase in borrowings, and there is more flexibility granted to the corporation in the making of by-laws with respect to advertising and with respect to what is called the stamping provisions.

Heretofore, members have been constrained very tightly in what they can tell their depositing customers with respect to deposit insurance, the theory being that it is better for people to know nothing than to be told something that is wrong. Now that deposit insurance has been around for 25 years, we believe that, in conjunction with member institutions and the two financial institution trade associations, the Canadian Bankers Association and the Trust Companies Association, we can develop processes whereby people across the counters can be trained to give intelligent, useful and helpful information to their customers concerning deposit insurance. The act provides that we can make by-laws to that effect. That section of the bill is fully supported, I believe, by the member institutions.

Finally, there is a provision in the bill for us to make by-laws with respect to what has been dubbed the stamping provision. Heretofore, the act has provided that all instruments that are sold to the public but are not insured must carry a stamp, "This instrument is not insured under the provisions of the *Canada Deposit Insurance Act*," and of course that statement is in both languages. The industry believes that it would be useful to provide what they call positive stamping as opposed to negative stamping, where it can be stated on the face of an instrument, "This instrument is capable of being insured under the provisions of the *Canada Deposit Insurance Act*." What is proposed in the bill will give us the authority to make by-laws in that regard.

I think, Mr. Chairman, I have droned on long enough. I would be glad to answer any questions that you have.

The Chairman: I have a few questions regarding your structure. If I understand correctly, you get your financing from the financial industry, the banks, insurance companies.

Mr. McKinlay: No, sir.

The Chairman: Banks only?

Mr. McKinlay: No. I should have mentioned that. Our member institutions include all chartered banks, all federally incorporated loan and trust companies, and, for all practical purposes, all provincially incorporated trust and loan companies. We do not cover life insurance companies, casualty insurance companies, stockbrokers, or credit unions.

The Chairman: You do not cover credit unions?

[Traduction]

articles dans les journaux au sujet du Standard Trust. Il aurait été fantastique de pouvoir recourir au processus de restructuration prévu dans le projet de loi parce que cette fiducie aurait pu être vendue à un prix qui aurait, semble-t-il, rapporté quelque chose aux actionnaires au lieu d'occasionner une petite perte pour la SADC.

Je devrais peut-être souligner également que, même si le projet de loi porte sur le programme de restructuration et que ce programme constitue le principal objet du projet de loi, on prévoit aussi une majoration des emprunts sur le Trésor et une plus grande marge de manoeuvre permettant à la Société de prendre des règlements administratifs concernant la publicité et la mention relative à l'assurance-dépôts.

Jusqu'ici, les membres ont été presque baillonnés et ne pouvaient pas dire grand-chose à leurs déposants au sujet de l'assurance-dépôts, sous prétexte qu'il vaut mieux ne rien savoir que de se faire raconter des faussetés. Nous pensons, maintenant que l'assurance-dépôts existe depuis 25 ans, que nous pouvons élaborer de concert avec les institutions membres et les deux associations professionnelles des institutions financières, soit l'Association des banquiers canadiens et l'Association des compagnies de fiducie du Canada, des outils de formation des caissiers afin que ces derniers donnent à leurs clients des renseignements intelligents et utiles sur l'assurance-dépôts. Le projet de loi prévoit que nous pourrions prendre des règlements administratifs à cet effet. Cet aspect du projet de loi reçoit l'appui unanime, selon moi, des institutions membres.

Enfin, une disposition du projet de loi nous permet de prendre des règlements administratifs concernant la mention relative à l'assurance-dépôts. La loi prévoit actuellement que tous les instruments vendus au public et non assurés doivent porter la mention suivante: «Le dépôt auquel se rapporte le présent document n'est pas assuré en application de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, mention bilingue, comme il se doit. L'industrie croit qu'il serait utile de faire une mention positive au lieu d'une mention négative. La mention figurant au recto de l'instrument se lirait plutôt: «Le dépôt auquel se rapporte le présent document peut être assuré en application de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*». Le projet de loi nous permettrait de prendre des règlements administratifs à cet effet.

Je pense avoir discoursé pendant assez longtemps, monsieur le président. Je serai ravi de répondre à vos questions.

Le président: Je voudrais poser quelques questions concernant votre structure. Si je comprends bien, vous êtes financés par le milieu financier, les banques, les assureurs.

M. McKinlay: Non monsieur.

Le président: Les banques seulement?

M. McKinlay: J'aurais dû le préciser. Nos institutions membres comprennent toutes les banques à charte, toutes les sociétés de fiducie et de prêt incorporées au niveau fédéral et, à toutes fins pratiques, toutes les sociétés de fiducie incorporées au niveau provincial. Nous ne protégeons pas les sociétés d'assurance-vie, les sociétés d'assurance risques divers, les courtiers en valeurs ni les caisses d'épargne.

Le président: Vous ne protégez pas les caisses d'épargne?

[Text]

lic and private money. Although it was not clear from the report, one could certainly infer from the report that one suggestion would be that the bill implementing that proposal should include the capacity for the Minister of Finance to appropriate moneys to pay for such an assistance program.

When the bill was being considered, it was felt that it would probably be more appropriate from a parliamentary process point of view to divide the process into two stages. This legislation provides for the CDIC to have the power to take over an institution and deal with it on a going-concern basis, but it does not provide for any support from the government. Conceivably, you could have a situation where CDIC, given its concern to minimize its costs and meet its objectives, might come to the view that the costs of such an operation were beyond what it felt was appropriate given its objectives. In that case, you could always turn to the government and/or to the private sector for some additional support. To the extent that the government was going to provide any support, then one would require that a separate bill go through the legislature in order to appropriate money for such a process. I think that is more a matter that our parliamentary traditions normally require that those kinds of expenditures be approved by Parliament on an individual basis. Otherwise, one would have a kind of open-ended—

Senator Kirby: So-called bail outs.

Mr. King: I am not sure how you would word it in the bill. It would seem to be a kind of open-ended provision to spend public money.

Secondly, I think Mr. Justice Estey saw a larger role for the authorities—again, as I said, in his scheme it was a combination of the deposit insurer and the regulators, so it is not clear whether it was a Crown corporation like CDIC or a government agency like OSFI is currently—to run a bank on a long-term basis. It was felt that, flowing from the experience that CDIC has had, if you are going to resolve a situation on a going-concern basis, the best way to get the expertise and get a solution which you know is going to deal with it on a long-term basis is to find some other significant financial institution which is going to step in and take over that process.

Certainly, one of the concerns expressed by the Canadian Bankers Association, and they have been very much pressing on the idea, is that they want to be very sure that before CDIC enters into this type of process, they are quite clear there is a buyer lined up to buy that institution.

I think Mr. Justice Estey also argued for greater flexibility in the powers. I would say that the asset seizure model that has been put into the bill as a result of suggestions made by members of the House of Commons Finance committee is a step in that direction, although obviously I am not in a position to speak for Mr. Justice Estey.

Senator Kirby: I would like to pick up on a couple of those points. You talked about the need to line up a buyer before CDIC took over. You said that was one of the thrusts that the CBA made and Mr. Justice Estey made; yet the act obviously does not, as I read it, require that. It does not preclude the possibility of CDIC's operating the financial institution for

[Traduction]

comporter des deniers publics et des fonds privés. Même si ce n'est pas clair dans le rapport, on pourrait certainement déduire du rapport que le projet de loi mettant en oeuvre cette proposition devrait donner au ministre le pouvoir d'affecter des fonds au financement d'un tel programme d'aide.

Quand on a songé au projet de loi, on a pensé qu'il conviendrait probablement mieux, du point de vue du processus parlementaire, de prévoir deux étapes. Le projet de loi confère à la SADC le pouvoir de prendre possession d'une institution et de la restructurer, mais il ne prévoit aucun soutien du gouvernement. On peut imaginer des situations où, compte tenu de sa volonté de réduire ses coûts et d'atteindre ses objectifs, la SADC arriverait à la conclusion que les coûts d'une telle opération dépasseraient ceux qu'elle jugerait opportuns. Dans ce cas, il serait toujours possible de se tourner vers le gouvernement ou vers le secteur privé pour obtenir un soutien supplémentaire. Dans la mesure où le gouvernement accorderait son appui, il faudrait faire adopter un projet de loi distinct afin de pouvoir affecter des deniers publics à un tel processus. Je crois qu'il s'agit davantage d'une question liée à notre tradition parlementaire selon laquelle ce genre de dépenses doit normalement être approuvé par le Parlement au cas par cas. Autrement, nous aurions un mécanisme sans limites—

Le sénateur Kirby: De sauvetage.

M. King: Je ne sais pas trop comment on l'appellerait dans le projet de loi. Cela ressemblerait à une disposition permettant de dépenser sans contrainte des deniers publics.

Deuxièmement, je pense que le juge Estey préconisait un rôle accru des autorités—là encore, je me répète, son mécanisme prévoyait la participation de l'assureur-dépôts et des autorités réglementaires et il n'est pas clair si cela veut dire une société d'État comme la SDAC ou un organisme public comme l'est actuellement le BSIF—dans la gestion à long terme d'une banque. Le juge estimait que, d'après l'expérience de la SADC et afin de régler les problèmes d'une institution en difficulté en la restructurant, la meilleure façon d'obtenir les compétences nécessaires et une solution à long terme consiste à trouver une autre institution financière importante intéressée à entrer en jeu et à prendre les choses en main.

Je sais que l'une des préoccupations importantes de l'Association des banquiers canadiens, qui a vigoureusement défendu cette idée, est la nécessité de s'assurer, avant d'engager la SADC dans ce genre de processus, qu'il y a clairement un acheteur prêt à acheter l'institution en difficulté.

Je pense que le juge Estey préconisait également des pouvoirs nettement plus souples qu'actuellement. Je dirais que le modèle de saisie des avoirs retenu dans le projet de loi par suite des suggestions des membres du Comité parlementaire des finances est une étape dans cette direction, encore que je ne sois pas en mesure de parler au nom du juge Estey.

Le sénateur Kirby: J'aimerais revenir sur certains de ces points. Vous avez parlé de la nécessité de trouver un acheteur avant que la SADC ne saisisse les avoirs. Vous avez ajouté que c'était un des objectifs des recommandations de l'ABC et du juge Estey; or de toute évidence le projet de loi ne pose pas cette exigence, si je comprends bien. Il n'exclut pas la possibi-

[Text]

some time. That is my reading of it, in any event, and you can tell me if I am wrong on that. I guess my question would be how legitimate the government feels the concerns of the bank are, or alternatively, since as I understand the FDIC in the United States has essentially exactly the same power, what the experience has been in the United States when financial institutions have been taken over by the regulator.

Mr. King: Well, I think that we have made it pretty clear in the bill, without going as far as to throw excessive practical and legal difficulties in the way of CDIC in terms of completing one of these transactions. Perhaps someone from CDIC may want to step in and elaborate later on the way these types of transactions are normally done. However, with the monitoring and regulatory system, institutions are identified as being in a deteriorating situation at a relatively earlier stage. That is certainly the way the system is supposed to work. I suppose one can never rule out the possibility that the system will not work perfectly, but that is certainly the intention.

I think the system has been pretty successful at identifying problem institutions. As the situation deteriorates, the OSFI would be monitoring the situation and keeping in touch with CDIC. If it looked like some type of restructuring transaction was required, CDIC would then begin, in consultation with the company, the process of trying to find some kind of going-concern solution. The intention would be that one would in a sense have the process well in hand. Probably one would like to have it at the stage where, essentially, people were prepared to sign some agreement in principal or heads of agreement so that in a sense the FIRP process, the actual passing of the order and the signing of that initial transaction, could take place in a relatively short period of time. You would then of course need some time for the deal to close finally.

I am sure senators are as well aware as I am that often, in these types of large transactions between two companies, the announcement is made, but the closing takes several weeks because there is a lot of documentation to be filled out as to precisely what assets are being moved and what are not and how you adjust the value back to the last income statement or balance sheet date, and various other things like that. That may take a number of weeks.

The things that I think are in there to indicate that there is no intention that CDIC should be taking over and running an organization for any significant period of time are, first of all, the amendment indicating that the board, when they are considering this, should be looking at the prospect that there will be a purchaser out there.

In addition, according to the way the timing of the FIRP order works, the initial time period is 60 days, and then it has to be extended in periods of 30 days at a time to a maximum of 180 days. Essentially, the purpose of that is to allow for the closing process to take place and not get the groups of lawyers who are trying to finish this document sort of stuck at a deadline. That obviously could seriously weaken CDIC's bargaining position in the sense that the other lawyer is holding out for some concession, and tomorrow CDIC's power to continue to negotiate the agreement disappears. That puts them at a con-

[Traduction]

lité que la SADC exploite l'institution financière pendant un certain temps. C'est en tous cas de cette façon que j'interprète le projet de loi et vous pourrez me corriger si j'ai tort. Je me demande dans quelle mesure le gouvernement trouve légitimes les inquiétudes des banques ou, puisque la FDIC aux États-Unis dispose essentiellement de ces pouvoirs, ce qui s'est produit aux États-Unis lorsque les autorités réglementaires ont pris le contrôle d'une institution financière.

M. King: Je pense que le projet de loi est assez clair, sans provoquer des difficultés pratiques ou juridiques excessives qui gêneraient la SADC lors de ces opérations. Un représentant de la SADC voudra peut-être décrire le déroulement normal de ce genre d'opérations. Toutefois, le système de surveillance et de réglementation fait en sorte que les institutions dont la situation se détériore sont repérées assez tôt. C'est en tous cas de cette façon que le système doit fonctionner. Je suppose qu'on ne peut jamais écarter complètement la possibilité que le système ne fonctionne pas parfaitement, mais l'intention est certainement évidente.

Je pense que le système a assez bien réussi à repérer les institutions en difficulté. À mesure que les choses se détériorent, le BSIF surveillerait la situation et informerait la SADC. Si une restructuration semblait nécessaire, la SADC déclencherait alors le processus, de concert avec l'institution visée, afin d'effectuer une restructuration quelconque. L'intention serait de bien contrôler le processus. Il faudrait probablement agir lorsque les parties éventuelles sont disposées à signer une entente de principe afin que la restructuration, le décret et la signature de l'entente proprement dite puissent s'effectuer dans un délai assez court. De toute évidence, il faudrait ensuite un certain temps avant que l'affaire soit conclue.

Les sénateurs savent sans doute aussi bien que moi que, bien souvent dans ce genre d'opérations importantes entre deux sociétés, la nouvelle est annoncée mais il faut compter quelques semaines avant que l'affaire soit définitivement conclue, parce qu'il y a beaucoup de documents à rédiger pour définir exactement les avoirs transférés ou gardés et pour ajuster la valeur par rapport aux derniers états financiers, entre autres. Cela peut prendre quelques semaines.

Les éléments du projet de loi qui indiquent que la SADC n'a nullement l'intention de prendre le contrôle d'une institution et de l'exploiter pendant longtemps sont, premièrement, l'amendement prévoyant que, lorsqu'il étudie la question, le conseil d'administration doit tenir compte de la possibilité de trouver un acheteur.

De plus, le décret de restructuration prévoit un premier délai de 60 jours, qui doit être prolongé par tranches de 30 jours, jusqu'à un maximum de 180 jours. Cet échéancier vise essentiellement à permettre de mener l'opération à terme et à éviter que les groupes d'avocats soient tenus de parachever les documents à la hâte. Des délais trop courts pourraient affaiblir considérablement le pouvoir de négociation de la SADC, puisque les avocats de l'autre partie seraient en mesure de retarder les opérations dans l'espoir d'obtenir des concessions. La disparition, du jour au lendemain, du pouvoir de négociation de la

[Text]

siderable disadvantage. There is room for that extension, but because extensions are every 30 days, obviously the minister is going to want to have some reasonable explanation as to why he is being asked for the second or third extension. It provides a basis for keeping fairly tight control over it so that there are not excessive periods of CDIC running the institution; but it does provide enough flexibility to deal with the practical matters you may face when you are trying to close a complex legal deal.

Senator Kirby: Do either Mr. Sabourin or Mr. McKinlay want to add anything on that issue?

Mr. McKinlay: I do not think so, other than to say that the principle of having available some flexibility is always wise. Many many things can happen between the time you think you have a transaction sewn up and an offer in place and the time it actually closes. It would be too bad to get part way down the road and find out that you are running out of time. Hence, the 180 days. It is just there as a practical time frame. Most of these transactions that we would be dealing with through FIRP, as we call it, would be significant transactions with numbers of complexities and so on.

Perhaps, Mr. Chairman, I could make one other related observation. Having this legislation on the books in itself, as with many other things, may, in large measure, preclude its use. In the other place I drew the analogy of the German battleship in World War II which sat on a fjord in Norway for a large part of the war. It did not do much damage except to tie up a significant part of the Royal Navy just because it was there. Hence the FIRP legislation, because it is there, may preclude its use, to some degree.

Senator Kirby: I would like to ask one other question which relates to something stated by both Mr. King and Mr. McKinlay. Both referred to the Bank of British Columbia case. At the time, I know there were hearings here as well as in the other place and there was some criticism of the solution in that it appeared that shareholders got something out of the deal and the CDIC got stuck. As I recall, the figure was in the order of \$200 million.

Is there anything in this legislation that would prevent a similar occurrence? As I read it, it is less likely to happen, but it could still happen. The political problem was the perception that the people who had made the mistakes actually got part of their money back and the government, through CDIC, got stuck with the loss, and somehow that struck many of us as quite inequitable.

Mr. King: The point I made in the beginning is what is the balance between protection of the shareholders, who have property which they own and for which they should get some due process, and some type of access to compensation.

The constraint on CDIC being "too generous", if that is the concern, is the fact that they have objectives to meet and they are supposed to meet those objectives at a minimum cost and in the best interests of the depositors. That would induce them to pay no more than what was necessary. The check on the

[Traduction]

SADC pourrait désavantager considérablement la Société. Des prorogations sont prévues, mais comme elles ne peuvent dépasser 30 jours chacune, le ministre voudra sans doute obtenir une explication raisonnable justifiant la deuxième ou la troisième prorogation. Le projet de loi prévoit un contrôle assez strict des prorogations afin que la SADC ne dirige pas une institution pendant une période excessive, mais il est assez souple pour qu'on puisse régler les questions pratiques liées à la conclusion d'une opération juridique complexe.

Le sénateur Kirby: Monsieur Sabourin ou M. McKinlay ont-ils quelque chose à ajouter à ce sujet?

M. McKinlay: Je ne crois pas, sauf peut-être pour indiquer que le principe de la souplesse est toujours sage. Il peut couler beaucoup d'eau sous les ponts entre le moment où l'on pense avoir conclu un marché et obtenu une offre et celui où l'affaire est vraiment réglée. Ce serait dommage de constater en cours de route que le temps va manquer. D'où le délai de 180 jours. Il s'agit tout simplement d'un échecancier pratique. La plupart des opérations en cause dans une restructuration seraient importantes et assez complexes.

Je pourrais peut-être ajouter une autre remarque dans le même ordre d'idée, monsieur le président. La simple existence de cette loi, ainsi que d'autres facteurs, pourrait contribuer largement à rendre son utilisation plutôt rare. Dans l'autre chambre, j'ai fait une analogie avec le navire de guerre allemand qui, pendant une grande partie de la Deuxième Guerre mondiale, est demeuré ancré dans un fjord en Norvège. Il n'a pas fait beaucoup de dommages mais il a gêné la Marine royale simplement parce qu'il se trouvait là. Le projet de loi pourrait lui aussi empêcher qu'on s'en serve, simplement parce qu'il existe.

Le sénateur Kirby: J'aimerais poser une autre question concernant une déclaration de M. King et de M. McKinlay. Vous avez fait allusion tous les deux à la Banque de la Colombie-Britannique.

Je sais qu'il y a eu à l'époque des audiences ici et dans l'autre chambre et que certains ont critiqué la solution retenue parce qu'il semblait que les actionnaires s'en tiraient très bien et que la SADC devait payer une note assez salée, de l'ordre de 200 millions de dollars, si je me souviens bien.

Le projet de loi empêcherait-il une telle situation de se reproduire? Si je comprends bien, cela risque moins d'arriver, mais ce n'est pas exclu. Le problème politique était lié à l'impression que des gens qui s'étaient trompés se sont fait rembourser une partie de leur argent et que le gouvernement, par l'entremise de la SADC, a dû essuyer la perte, ce qui a paru injuste à beaucoup d'entre nous.

M. King: J'ai parlé d'entrée de jeu de l'équilibre entre la protection des actionnaires, qui possèdent un bien pour lequel ils devraient être traités équitablement, et un certain type d'accès à une indemnité.

La crainte que la SADC soit «trop généreuse», si c'est de cela qu'on se préoccupe, tient au fait que la SADC doit atteindre des objectifs et qu'elle devrait y parvenir au coût minimum et dans le meilleur intérêt des déposants. Cet objectif la pousse

[Text]

other side is that there is an assessment process and a basis upon which—

Senator Kirby: If the offer is not fair?

Mr. King: If the offer is perceived not to be fair, the assessment process can be triggered. If CDIC has been insufficiently generous then an assessor will award against CDIC. In that type of situation, if it was felt that the offer was quite unfair, CDIC might well be assessed to pay the cost of the proceedings.

There are those two factors on either side. Hopefully that generates an equitable solution in the middle of those two concerns.

Senator Kirby: Under those circumstances, the process would appear to be more balanced. Obviously we are thinking it would be specifically more balanced in terms of ensuring that there would be more fairness to the process than existed at the time of the Bank of British Columbia.

Mr. King: Yes.

Mr. McKinlay: One thing we always do in these circumstances, and certainly it was done with some care with the Bank of British Columbia, is to find out what would be the best guess of placing the institution into liquidation. That seemed to be the only practical alternative that we had in Vancouver.

Our calculations at that time, and they cannot be precise to the dime as you can appreciate, were that, if we placed that institution into liquidation, the cost to us would have been \$400 million approximately as opposed to \$200 million. That made the decision relatively easy.

That underlines the importance of the going-concern value and maintaining confidence in an institution. That is what this is trying to do, amongst other things; it is to provide a mechanism that will capture the going-concern values and get them over into stronger hands before they rot away.

Senator Kelleher: I have a question which follows up on what Senator Kirby was pursuing. Unfortunately, deals have a way of going astray; sometimes funny things happen on the way to the forum. A deal will blow up or does not go through. I want it to be clearly understood that I think this is great legislation.

Mr. McKinlay: So do we.

Senator Kelleher: I think it is something we have needed for a long time. I am a little concerned about CDIC having the expertise available—I do not mean on its board—in the managing process. If something goes wrong and you need to carry on longer than you had hoped for, I understand what you want to do, but sometimes things do not always work out this way. Will this require CDIC to have on staff a body of managerial experts, so to speak? What do we do if something like this happens? Do we start scrambling? The board of directors cannot be expected to step in and actively manage it.

Mr. Sabourin: Mr. Chairman, I would like to answer that question. In the structure of CDIC today we have expertise in

[Traduction]

à ne pas verser plus que nécessaire. Le contrepois est le processus d'évaluation et une base sur laquelle—

Le sénateur Kirby: Si l'offre n'est pas juste?

M. King: Si on a l'impression que l'offre n'est pas juste, on peut déclencher le processus d'évaluation. Si la SADC n'est pas assez généreuse, l'évaluateur renversera sa décision. Dans ce genre de situation, si on estimait que l'offre est plutôt injuste, la SADC pourrait bien devoir assumer les frais de l'évaluation.

Ces deux facteurs jouent des deux côtés. On peut espérer que cela mènera à une solution équitable, à mi-chemin entre ces deux préoccupations.

Le sénateur Kirby: Dans ces circonstances, le processus semble plus équilibré. De toute évidence, nous pensons expressément à un meilleur équilibre et à une plus grande équité que ce que nous avons constaté au moment des difficultés de la Banque de la Colombie-Britannique.

M. King: En effet.

M. McKinlay: Nous prenons toujours soin, et nous n'y avons certainement pas manqué dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique, de nous demander ce qui arriverait si l'institution était liquidée. Cela semblait la seule solution pratique à notre disposition à Vancouver.

Nos calculs à l'époque, et ils ne peuvent être précis au dollar près, comme vous pouvez l'imaginer, ont révélé que la liquidation de l'institution nous coûterait environ 400 millions de dollars, par opposition à des coûts de 200 millions. Ces chiffres ont rendu notre décision relativement facile à prendre.

Cela souligne l'importance de la restructuration et du maintien de la confiance dans une institution. C'est ce que nous essayons de faire, entre autre choses. Nous voulons fournir un mécanisme qui tient compte de l'importance des valeurs actives et qui les remet entre des mains plus fortes avant qu'elles ne pourrissent.

Le sénateur Kelleher: J'ai une question qui fait suite à celle du sénateur Kirby. Malheureusement, les marchés ont le don de tomber à l'eau; il arrive toujours quelque chose en cours de route. Le marché n'est pas conclu ou n'est pas mené à terme. Je veux qu'on sache clairement que je trouve ce projet de loi formidable.

M. McKinlay: Nous aussi.

Le sénateur Kelleher: Je pense qu'il faisait défaut depuis longtemps. Je crains un peu que la SADC n'ait pas les compétences en gestion nécessaires—je ne pense pas au conseil d'administration. Si les choses tournent mal et que vous devez jouer votre rôle plus longtemps que vous ne l'espériez—je comprends ce que vous voulez faire, mais les choses ne déroulent pas toujours comme on le voudrait. La SADC devra-t-elle embaucher un groupe d'experts en gestion? Qu'arrivera-t-il dans ce cas? Retournerez-vous à la case de départ? On ne peut s'attendre que le conseil d'administration participe activement à la gestion.

M. Sabourin: Monsieur le président, j'aimerais répondre à cette question. Dans sa structure actuelle, la SADC peut

[Text]

different areas. We have lawyers, accountants, financial analysts, trustees in bankruptcies, people who have expertise in dealing with problem institutions. Obviously, we do not have the expertise to run financial institutions. One has to be in that business.

In looking at any transaction, we usually proceed on a number of different tracks. For example, we look at a problem institution and gather all of the information while we are evaluating the options available to CDIC. Obviously, one option is always liquidation through a court process or a going-concern solution. So working on both tracks, we find that one of them meets the objects of the corporation, be it the least-cost alternative, stability, competitiveness in the financial system for the benefit of the depositors — that is, the one the board would have to choose, everything being equal.

If we find ourselves with a going-concern process and we do have a transaction in hand and confirm it, obviously when trying to close a deal it sometimes happens that transactions fail. In the process we would then either have to put that institution in liquidation or scramble and find another transaction.

We have not yet set up a structure, but if we found ourselves having to run a financial institution, I would recommend to the board of directors that we hire the expertise. There are a number of retired bankers who would be available to set up an advisory committee. At CDIC we do have advisory committees. We have a real estate advisory committee set up that provides the management, and liquidators of estates with expertise and comments as to how to optimize recoveries on real estate. Some very high-powered and competent people provide us advice. We are developing standards on business financial practices. We also have legal and industry expertise from an advisory group that we use in order to bring about some good standards.

The process we would follow is to set up an advisory committee. Obviously banking and/or running financial institutions, unless one is in that business, is a complex issue.

Senator Kelleher: I am a great exponent of and believer in cost recovery. It seems to me that CDIC people step in and do a job, find a buyer for an organization, and ultimately there is some return to the original investors.

In the private sector if a team is called in to sell a company, there is usually a nice fee involved. I would like to think that, if CDIC has to come in and use its expertise, arrange the sale and, in effect, bail out the public because ultimately the taxpayers will have to pay, there should be some mechanism whereby a fee could be charged before we pay out to the original investors. If they were put into insolvency they would end up with nothing. They have gained a benefit from what you have done. They might not like it at the time, but should there not be some mechanism here so that CDIC could charge a fee comparable to that which is charged in the private sector?

[Traduction]

compter sur des experts dans divers domaines. Nous avons des avocats, des comptables, des analystes financiers, des syndics, des gens qui savent comment réagir face à des institutions en difficulté. De toute évidence, nous n'avons pas les compétences nécessaires pour diriger des institutions financières. Il faut faire partie du milieu pour y parvenir.

Nous examinons habituellement toutes les opérations sous divers angles. Par exemple, nous étudions une institution en difficulté et obtenons toute l'information possible pendant que nous évaluons les solutions qui s'offrent à nous. De toute évidence, la liquidation par un processus judiciaire ou la restructuration restent toujours une possibilité. En tenant compte des deux possibilités, nous trouvons que l'une d'elles permet d'atteindre les objectifs de la Société, qu'il s'agisse du moindre coût, de la stabilité, de la compétitivité du système financier dans l'intérêt des déposants et, toutes choses étant égales par ailleurs, c'est celle-là que le conseil d'administration retiendra.

Si nous nous trouvons dans un processus de restructuration et qu'un acheteur se manifeste, nous négocierons. Il se peut toutefois que les négociations achoppent. Nous devrions alors liquider l'institution ou recommencer notre quête et trouver un autre acheteur.

Nous n'avons pas encore établi de structure, mais si nous devons diriger une institution financière, je recommanderais au conseil d'administration d'embaucher des experts. Un certain nombre de banquiers à la retraite pourraient siéger au sein d'un comité consultatif. Nous avons de tels comités à la SADC. Il existe un comité consultatif de l'immobilier qui fournit à la direction et aux liquidateurs d'héritages des compétences et des renseignements sur la façon d'optimiser les ventes d'immeubles. Des gens très compétents et bien en vue nous donnent donc des conseils. Nous sommes en train d'élaborer des normes sur les pratiques financières des entreprises. Des experts du domaine juridique et de l'industrie font partie d'un groupe consultatif afin que nous puissions implanter de bonnes normes.

Nous mettrions sur pied un comité consultatif. Il va de soi que s'occuper des opérations bancaires d'une institution financière ou la diriger est une activité complexe pour ceux qui n'oeuvrent pas dans ce milieu.

Le sénateur Kelleher: Je suis un grand partisan du recouvrement des coûts. J'y crois fermement. Il me semble que les gens de la SADC embarquent dans la mêlée, font leur travail, trouvent un acheteur et qu'au bout du compte, les investisseurs en profitent.

Dans le secteur privé, lorsqu'on demande à une équipe de vendre une entreprise, il faut habituellement lui verser de gros honoraires. J'aimerais croire que, si la SADC doit entrer en jeu et utiliser ses compétences, organiser la vente et, au bout du compte, sortir le public du pétrin, parce que les contribuables devront payer la note un jour ou l'autre, il devrait exister un mécanisme permettant de percevoir des honoraires avant de rembourser les investisseurs. Si l'entreprise déclarait faillite, ils ne recevraient rien du tout. Votre travail leur procure un bénéfice. Ne devrait-il pas exister un mécanisme permettant à la SADC d'exiger des honoraires comparables à ceux qui sont exigés dans le secteur privé?

[Text]

I am a great believer in not always having to go back to the contributors. It would be nice if the people who caused the problem contributed a little to your coffers.

Mr. McKinlay: Are you suggesting that this fee be distributed among the senior management of the corporation?

Senator Kelleher: That sounds a little self-serving, but I want you to know that in my day I have heard worse.

Mr. King: That is an interesting idea. It is not dealt with explicitly in the legislation.

Senator Kelleher: I could not find anything.

Mr. King: Implicit in the assessment process and in the way that one would structure it in terms of what the buyer ought to get, in computing what it ought to pay CDIC the buyer would certainly deduct from the value of the institution any advances that CDIC had provided or any guarantees. I think there is an interesting question as to what would happen.

Senator Kelleher: I would like to assess a penalty against the people who caused the trouble. If CDIC has been successful, and I think the way this legislation is set up in many cases CDIC will be successful to the point where there will be some return to the former owners, I would like to see them pay something for this service, before any money is handed out.

Mr. King: CDIC could conceivably charge fees to the institution to the extent that they would in effect lower the value of the institution. I know that people in the investment community earn significant amounts of money, but when that is compared to the total net worth of a significant financial institution it would not be a huge amount. There would be an issue whether CDIC could charge for some of that process, and that effectively would come out of the net worth of the institution and in that sense lower the compensation.

Senator Kelleher: I believe, when discussing legislation, if you are not sure whether something can be done, but you think it is a great idea, now is the time to discuss it. I am wondering if this should be given some serious consideration.

If it is a large institution with a lot of money involved and it takes a while and it is complicated and we bail out the owners so there is some return for them, I think there should be some return to the taxpayer here.

Mr. King: In terms of the taxpayer, it should be understood that CDIC is not funded by the taxpayer.

Senator Kelleher: I understand that.

Mr. King: It is the depositors. I suspect that most depositors are also taxpayers, so there is a large overlap between the two groups.

Senator Kelleher: I have a certain sympathy—not a great deal—for the institutions funding CDIC. I do not see why they should have to bear the costs totally rather than the people who caused the problems.

[Traduction]

Je suis fermement convaincu qu'il ne faut pas toujours aller puiser dans les goussets des contribuables. Il serait bien que les personnes à l'origine du problème contribuent un peu à renflouer nos coffres.

M. McKinlay: Proposez-vous de répartir ces honoraires entre les cadres supérieurs de la Société?

Le sénateur Kelleher: Vous penserez peut-être que je veux prêcher pour ma paroisse, mais je vous assure que j'ai déjà entendu pire.

M. King: L'idée est intéressante. Il n'en est pas question expressément dans le projet de loi.

Le sénateur Kelleher: Je n'ai rien trouvé en ce sens.

M. King: Il est implicite dans le processus d'évaluation et dans la façon dont on déterminerait ce que l'acheteur doit obtenir ainsi que le montant à verser à la SADC que la Société déduirait de la valeur de l'institution toutes les avances qu'elle aurait versées ou toutes les garanties qu'elle aurait accordées. Il est intéressant de se demander ce qui arriverait.

Le sénateur Kelleher: J'aimerais imposer une pénalité à ceux qui auraient occasionné les difficultés. Si la SADC réussit, et je pense que la façon dont le projet de loi est rédigé permettra souvent à la SADC de réussir au point que les anciens propriétaires recouvreront un certain montant, j'aimerais qu'ils assument une partie des frais, avant de leur verser quoi que ce soit.

M. King: La SADC pourrait sans doute exiger de l'institution des honoraires qui réduiraient la valeur de l'institution. Je sais que les investisseurs gagnent beaucoup d'argent, mais comparativement à la valeur nette d'une institution financière d'une certaine importance, ces montants ne seraient pas élevés. Il faudrait déterminer si la SADC pourrait se faire rembourser une partie des frais engagés dans le processus à même la valeur nette de l'institution, ce qui aurait pour effet de réduire l'indemnité.

Le sénateur Kelleher: Puisque nous discutons du projet de loi, s'il y a une mesure dont l'application vous paraît incertaine mais qui vous semble être une bonne idée, c'est le moment d'en parler. Je me demande si nous devrions considérer sérieusement cette idée.

S'il s'agit d'une grande institution financière, que les sommes en cause sont élevées, qu'il faut du temps pour réussir, que c'est compliqué mais que nous sauvons les propriétaires en les indemnisant, je crois qu'il faudrait remettre sa juste part au contribuable.

M. King: Mais il faut se rappeler que la SADC n'est pas financée par les contribuables.

Le sénateur Kelleher: Je le sais.

M. King: Elle est financée par les déposants. Je suppose que la plupart des déposants sont également des contribuables, de sorte que les deux groupes se chevauchent.

Le sénateur Kelleher: Je suis un peu d'accord—mais pas trop—avec l'idée que les institutions financent la SADC. Je ne vois pas pourquoi elles devraient assumer tous les coûts plutôt les personnes à l'origine des difficultés.

[Text]

I am just wondering if it would be worth our while to take a look at this. I do not have the expertise or knowledge to suggest how something like that should be worded. However, if you agree with the principle, I do not think it would be too difficult to draft a clause. I would like to leave that with you as a suggestion.

Mr. King: It is a question again of balance. I guess from the point of view of the shareholders, they might regard that as adding insult to injury, because they have been expropriated and taken over; they have not done it on a voluntary basis. It comes back to that question of how the public interest is balanced versus how due process is balanced.

Senator Kelleher: I do not have a lot of sympathy for people running institutions, with the powers they are given, who do not run them properly. I do not think the public does either.

Mr. King: I understand your point.

Senator Kelleher: One of the things I was always concerned with in government was the division of power between the provinces and the federal government. I do not mind admitting that I am a centralist. I believe that in many areas, particularly financial regulatory areas, given the globalization of the economy and what we are going through today, the central government has to have a lot more powers than it has. How this is going to be achieved, I do not know. I am concerned about the hiatus that is caused by provincially regulated institutions.

I wonder if you gentleman have any suggestions as to whether there is not more we could do in this area to bring them under our purview. The public and the investors in Hong Kong and Japan do not understand when a large institution goes under. They look at our federal government and say that there is not very good financial control over there, and that has an effect on the market. There is no way Japanese and Hong Kong investors will ever be convinced that it was not our fault, that that was a provincially regulated institution and we had nothing to do with it.

Countries today are not buying that. We are finding that out in the beer business, when we tell the federal government in the United States that this is provincially regulated and that the federal government does not have much to say about it.

Mr. King: I could comment on that. This is perhaps a comment that I should have made at the beginning in terms of talking about this legislation. Suggestions have been made which raise general issues which perhaps go beyond the scope of this legislation. This is a rather special-purpose piece of legislation to accomplish a particular task. By and large, we have tried to accomplish that task within the frame work of existing rules and regulations, even when we have done such things as put in the stay proceedings, looked at the process whereby shareholders could register dissent and seek an assessment process.

In the case of the stay, we looked at Bill C-22 and at the models we see in the *Canada Business Corporations Act* and the provincial business corporations legislation. We have tried

[Traduction]

Je me demande simplement s'il serait utile de réfléchir à cette question. Je n'ai ni les compétences ni les connaissances nécessaires pour proposer une façon d'exprimer une telle idée. Mais si vous êtes d'accord avec le principe, je ne crois pas qu'il serait bien difficile de rédiger un article. J'aimerais que vous réfléchissiez à cette suggestion.

M. King: Là encore, c'est une question d'équilibre. Les actionnaires pourraient se sentir doublement lésés parce qu'ils ont été expropriés et qu'ils n'ont pas accepté volontairement la prise de possession. Nous revenons encore à la question de l'équilibre entre l'intérêt public et le traitement équitable.

Le sénateur Kelleher: Je n'éprouve pas beaucoup de sympathie pour les gens qui dirigent des institutions grâce aux pouvoirs qu'on leur a délégués et qui le font mal. Je ne crois pas que le public pense différemment.

M. King: Je vous comprends très bien.

Le sénateur Kelleher: La répartition des pouvoirs entre les provinces et le gouvernement fédéral est une question qui m'a toujours préoccupé. J'ai aucune honte à avouer que je suis en faveur de la centralisation. Je crois que dans bien des domaines, en particulier la réglementation financière, et compte tenu de la mondialisation de l'économie en cours actuellement, le gouvernement central doit jouir de pouvoirs beaucoup plus grands que ses pouvoirs actuels. Comment on y parviendra, je ne sais trop. Je m'inquiète de l'exception que constituent les institutions régies par les provinces.

Je me demande si vous pouvez nous proposer d'autres mesures que nous pourrions prendre pour les ramener dans notre giron. Le public et les investisseurs de Hong Kong et du Japon ne comprennent pas qu'une grande institution fasse faillite. Ils se disent que notre gouvernement fédéral n'exerce pas un très bon contrôle financier, et le marché s'en ressent. Nous n'arriverons jamais à convaincre les investisseurs du Japon et de Hong Kong que ce n'était pas notre faute, qu'il s'agissait d'une institution régie par la province et qu'elle ne nous concernait pas du tout.

Les pays ne le croient pas. Nous le constatons chez les brasseurs, quand nous déclarons au gouvernement fédéral américain que la bière relève des provinces, que le gouvernement fédéral n'a pas grand-chose à dire dans ce domaine.

M. King: Je pourrais ajouter une remarque à ce sujet. J'aurais peut-être dû faire cette observation dès le début, quand j'ai exposé les grandes lignes du projet de loi. Certaines suggestions soulèvent des questions qui vont peut-être au-delà de la portée du projet de loi. Il s'agit d'un projet de loi plutôt particulier qui vise à accomplir une tâche précise. Dans l'ensemble, nous avons tenté d'accomplir cette tâche en tenant compte des règles et règlements existants, même lorsque nous avons inclus les dispositions relatives à la suspension des procédures, examiné le processus permettant aux actionnaires d'exprimer leur désaccord et recherché un processus d'évaluation.

Dans le cas de la suspension, nous avons examiné le projet de loi C-22 et les modèles qui se trouvent dans les lois canadienne et provinciales sur les sociétés par actions. Nous avons

[Text]

to take a very focused piece of legislation and not change the basic structure within which it operates.

With respect to the jurisdiction over financial institutions, the federal government has jurisdiction over banking and regulates banks. There has been a tradition in Canada of a shared jurisdiction with respect to trust, mortgage and loan companies. CDIC has good working relationships with other provincial regulators. That was the situation in a sense when the CDIC Act was first passed in 1967, and that has continued.

The House had expressed a concern that there should be some room for working together between the federal authorities and the provincial authorities. When the bill was originally conceived, we had thought of a process whereby the federal legislation would be put into place and one could talk to the provinces about how any provincial role could be integrated into that.

The House committee did press us to try to move forward on that. An amendment has been proposed, which would provide for agreements to be put in place between a province and the federal authorities with respect to the provincial institutions which the particular province regulates which were incorporated in that province. That would provide a basis.

We have had some discussions at the level of officials. By and large, we have had a reasonably positive response; provincial officials seem to feel it is a useful bill. Obviously, they cannot commit governments to go ahead at this stage, but certainly at the official level we have had a positive response that this is useful legislation and something that they certainly would be willing to seriously explore, to see whether an agreement could be put in place so that the provincial authorities and the CDIC could work together on a process for a provincially regulated institution.

Senator Kelleher: Do you feel that the federal government has pushed to the outer limits of this legislation in that particular area?

Mr. King: If one were going to deal with the question of the appropriate boundary between the federal and provincial jurisdiction with respect to trust, mortgage and loan companies, in some sense it has been dealt with recently by Parliament and the Senate in the financial institutions reform legislation. If one felt there was a need to reorganize that structure, that would be the appropriate place to do it in the context of the reform of the *Bank Act* and trust and loan legislation. Those acts have been put in place. This act is following within the framework established in those acts.

Senator Kelleher: I am just thinking of provincially regulated or incorporated companies, because a default and a problem there can have an effect on federally regulated institutions.

[Traduction]

tenté de viser une cible bien précise sans modifier le cadre fondamental dans lequel elle s'inscrit.

En ce qui concerne la répartition des pouvoirs concernant les institutions financières, les opérations bancaires relèvent du gouvernement fédéral, qui régit les banques. Il existe au Canada une tradition de partage des pouvoirs relatifs aux sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire. La SADC entretient de bonnes relations de travail avec les autres autorités provinciales. Cette situation existait en un sens dès l'adoption de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* pour la première fois en 1967 et elle ne s'est pas démentie depuis.

La Chambre a exprimé le désir de prévoir une certaine marge de manoeuvre afin que les autorités fédérales et provinciales puissent travailler main dans la main. Quand le projet de loi a été conçu, nous avons pensé à un processus par lequel une loi fédérale serait adoptée et des pourparlers seraient engagés avec les provinces afin de déterminer dans quelle mesure un rôle provincial pourrait y être intégré.

Le Comité de la Chambre des communes a insisté pour que nous essayions de passer à l'action dans ce domaine. Un amendement a été proposé afin de prévoir des ententes entre les autorités fédérales et provinciales au sujet des institutions provinciales régies par la province et incorporée dans la province en question. Ce serait une base.

Nous avons eu des discussions entre fonctionnaires. Dans l'ensemble, la réponse est raisonnablement positive. Les fonctionnaires provinciaux semblent croire qu'il s'agit d'un projet de loi utile. De toute évidence, ils ne peuvent prendre d'engagements au nom de leur gouvernement à cette étape-ci, mais au niveau officiel nous avons certainement obtenu une réaction positive. Les fonctionnaires provinciaux croient le projet de loi utile et seraient certainement disposés à en examiner sérieusement les possibilités pour voir s'il est possible d'arriver à une entente permettant aux provinciales et à la SADC de collaborer afin de mettre en place un processus applicable aux institutions régies par les provinces.

Le sénateur Kelleher: Pensez-vous que le gouvernement fédéral est allé au bout des limites que permettait le projet de loi dans ce domaine?

M. King: S'il s'agit des limites convenables entre les compétences fédérales et provinciales à l'égard des sociétés de fiducie, de prêt et de prêt hypothécaire, il en a été question jusqu'à un certain point récemment au Parlement et au Sénat dans le cadre de la législation sur la réforme des institutions financières. Si on sentait le besoin de réorganiser cette structure, il conviendrait de le faire dans le cadre de la réforme de la *Loi sur les banques* et de la *Loi sur les compagnies fiduciaires et sur les compagnies de prêt*. Ces lois ont été mises en place. Le projet de loi que nous étudions aujourd'hui s'inscrit dans le cadre qui a été établi par ces lois.

Le sénateur Kelleher: Je pense uniquement aux sociétés régies par les provinces ou incorporées dans une province parce qu'un défaut de paiement et des difficultés financières dans ces institutions peuvent avoir des conséquences sur les institutions régies par le gouvernement fédéral.

[Text]

Mr. King: I may turn to either Mr. McKinlay or Mr. Sabourin to answer this, but CDIC does have powers with respect to provincially regulated institutions. They do get information. They can raise concerns with the institution and, in the ultimate step, can cancel a deposit insurance.

Senator Kelleher: But you could not step in here, I would not think, under this proposed legislation and take over a provincially incorporated institution.

Mr. King: Not until we got the agreement in place with the provinces; that is correct.

Mr. McKinlay: If I could, Mr. Chairman, I have just a couple of numbers that might be significant. Of the 151 member institutions reported in our annual report at the end of 1990—the numbers have not dramatically changed since—there were 116 federal institutions and only 35 provincial institutions. Of those 35, the preponderance of the insured deposits in those provincial institutions were located in two or three member institutions and the rest were relatively small. The major losses that we have suffered have been with respect to federally incorporated institutions.

Senator Kelleher: I guess you feel this is a problem, but not a major problem at this time?

Mr. McKinlay: I think that is what the numbers say.

Mr. King: Essentially, it is this shared jurisdiction. You made the point about how international observers will regard it. I guess that is true with respect to a whole range of jurisdictions. International observers will probably not understand the division of powers we have between the federal and provincial governments in all circumstances.

Senator Haidasz: My question is to the representative of the CDIC. To what minister do you answer?

Mr. McKinlay: Theoretically we report to Parliament, but we report to Parliament through the Minister of Finance and he has delegated that responsibility to the Minister of State for Finance, Minister McDermid.

Senator Haidasz: Is the CDIC of the opinion that they are an independent federal agency?

Mr. McKinlay: We are managed by an independent board. Half of the members of the board are senior government officials, but we are, as I understand it, an independent Crown corporation reporting, through the minister, to Parliament.

Senator Haidasz: Are there any members of your board who represent the consumer, the ordinary Canadian, and also your client, someone from the trust or banking industry?

Mr. McKinlay: I myself am a former banker.

Senator Haidasz: But you do not have any private citizen or any member of your premium group of paying clients as members of the board?

[Traduction]

M. King: Vous me permettrez de demander à M. McKinlay ou à M. Sabourin de répondre à cette question, mais la SADC est investie de pouvoirs concernant les institutions régies par les provinces. Elle est informée. Elle peut exprimer ses préoccupations aux institutions et, en dernier recours, elle peut annuler une police d'assurance-dépôts.

Le sénateur Kelleher: Mais vous ne pourriez pas, si je comprends bien le projet de loi, prendre le contrôle d'une institution incorporée dans une province.

M. King: Pas tant que nous n'aurons pas conclu d'entente avec la province, c'est exact.

M. McKinlay: Si vous me permettez, monsieur le président, je peux vous donner quelques chiffres utiles. Parmi les 151 institutions membres signalées dans notre rapport annuel à la fin de 1990—ce nombre n'a pas beaucoup changé depuis—il y avait 116 institutions fédérales et seulement 35 institutions provinciales. La plupart des dépôts assurés chez ces 35 institutions provinciales, se trouvent dans deux ou trois d'entre elles. Le reste est relativement peu important. Les principales pertes que nous avons subies sont imputables aux difficultés des institutions fédérales.

Le sénateur Kelleher: Vous pensez donc que c'est un problème, mais pas vraiment un problème important actuellement?

M. McKinlay: Je me fie aux chiffres.

M. King: Essentiellement, les pouvoirs sont partagés. Vous avez indiqué comment les observateurs internationaux voient la situation. Je crois qu'il en va de même dans d'autres domaines. Les observateurs internationaux ne comprendront probablement pas toujours la répartition des pouvoirs qui existe entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Le sénateur Haidasz: Ma question s'adresse aux représentants de la SADC. De quel ministre relevez-vous?

M. McKinlay: En théorie, nous rendons des comptes au Parlement, mais nous le faisons par l'entremise du ministre des Finances, qui a délégué cette responsabilité au ministre d'État aux Finances, en l'occurrence le ministre McDermid.

Le sénateur Haidasz: La SADC se considère-t-elle comme un organisme fédéral indépendant?

M. McKinlay: Nous sommes administrés par un conseil d'administration indépendant. La moitié des administrateurs sont des hauts fonctionnaires, mais, de la façon dont je comprends les choses, nous sommes une société d'État indépendante qui rend des comptes au Parlement, par l'entremise du ministre.

Le sénateur Haidasz: Vos administrateurs comprennent-ils des représentants des consommateurs, des Canadiens ordinaires qui sont vos clients, ainsi que des représentants des sociétés de fiducie ou des banques?

M. McKinlay: Je suis moi-même un ancien banquier.

Le sénateur Haidasz: Mais personne ne représente à votre conseil d'administration les particuliers ni vos clients qui versent des primes?

[Text]

Mr. McKinlay: No, we do not, sir.

Senator Haidasz: So this is a corporation that is purely made up of bureaucrats?

Mr. McKinlay: No, no, with respect, it is not. We have nine members of our board. Four of them are senior government officials and four of them are chosen from the private sector, giving effect, I presume, to many considerations, but the paramount one is quality and competence of the individual. I can tell you who the private sector people are. There is Susan Evans, who is a lawyer with Encore Inc. in Calgary; Marcel Caron, who is a senior and highly respected chartered accountant from Montreal; Ron Robertson, who was until recently the senior partner of Fasken Campbell Godfrey, a very large law firm in Toronto; and Paul Morton, who is a lawyer by trade and was involved in the CanWest Global Television situation until recently.

Senator Haidasz: Are there any clients in arrears of paying their premiums?

Mr. McKinlay: No.

Senator Haidasz: Does the CDIC study the causes of bank failures and failures of other international institutions?

Mr. McKinlay: Yes. I could give you what may be a longer answer to that than you might like. Several years ago we came to the conclusion that the sooner a problem can be identified, the better the solution can be. That is fine, but it is even better if you can avoid the problem happening in the first place.

I have mentioned this on other occasions. We took a course parallel to what was done in the textile industry in New England 150 years ago, when the factory mutual insurance companies were set up. They spent a lot of time not worrying about putting out fires and paying costs, but requiring that the textile mills operated with good protection devices, systems and procedures. In other words, the factory mutual people believed that to avoid fires starting is a lot better than putting them out.

We have taken that page out of someone else's book and have said that, if member institutions are managed properly and we do not know of a well-managed institution that has failed we can avoid problems happening in the first place. We cannot be one hundred per cent, but we can certainly move in that direction. We therefore have established what we call standards of sound business and financial practices for financial institutions. They are nearly complete now and we expect they will be all done well before the end of this year.

We are going to require that member institutions follow these standards of sound business and financial practices and that part of the regulatory process will be to report on the adherence to these standards. We think that will go a long way towards doing two things: identifying problems at an earlier stage and, more important, preventing them from arising in the first place. That is a long answer, sir. I am sorry.

[Traduction]

M. McKinlay: Non monsieur.

Le sénateur Haidasz: Il s'agit donc d'une société comprenant uniquement des bureaucrates?

M. McKinlay: Non monsieur, avec tout le respect que je vous dois. Notre conseil d'administration comprend neuf membres. Quatre d'entre eux sont des hauts fonctionnaires et quatre autres sont choisis au sein du secteur privé en fonction de nombreux critères, je suppose, dont le plus important est la qualité et la compétence de la personne en cause. Je peux vous dire qui représente le secteur privé. Il y a Susan Evans, avocate chez Encore Inc. à Calgary; Marcel Caron, associé et comptable agréé très respecté de Montréal; Ron Robertson, qui était jusqu'à tout récemment associé principal chez Fasken Campbell Godfrey, un très grand cabinet d'avocats de Toronto; et Paul Morton, avocat de formation qui a travaillé pour CanWest Global Television jusqu'à tout récemment.

Le sénateur Haidasz: Certains de vos clients versent-ils leurs primes en retard?

M. McKinlay: Non.

Le sénateur Haidasz: La SADC étudie-t-elle les causes des difficultés financières et de la faillite d'autres institutions internationales?

M. McKinlay: Oui. Je peux vous donner une réponse qui sera peut-être plus longue que ce que vous aimeriez entendre. Il y a quelques années, nous sommes arrivés à la conclusion que plus les problèmes sont décelés rapidement, meilleure sera la solution. C'est très bien, mais il vaut encore mieux éviter le problème complètement.

Je l'ai déjà déclaré à d'autres occasions. Nous nous sommes inspirés de ce qui s'est fait dans l'industrie des textiles en Nouvelle-Angleterre il y a 150 ans quand les mutualités industrielles ont été créées. Ces dernières ont passé beaucoup de temps à ne pas se soucier des incendies à éteindre et des sinistres à régler mais à exiger plutôt que les usines de textiles soient bien protégées, par toutes sortes de dispositifs, de systèmes et de procédures. Autrement dit, les mutualités industrielles croyaient qu'il valait beaucoup mieux éviter les incendies que les éteindre.

Nous avons retenu cette leçon et avons affirmé que si les institutions membres sont bien gérées—et nous ne connaissons pas d'institution bien gérée qui ait fait faillite—nous pouvons éviter que les problèmes ne se manifestent. Nous ne pouvons pas en être assurés complètement, mais nous pouvons certainement nous diriger dans cette voie. Nous avons donc établi ce que nous appelons des normes de saines pratiques commerciales et financières dans les institutions financières. Ces normes sont sur le point de paraître. Nous espérons qu'elles seront terminées avant la fin de l'année.

Nous allons exiger que les institutions membres respectent ces normes de saines pratiques commerciales et financières et que le processus réglementaire prévoit un rapport sur le respect de ces normes. Nous pensons qu'elles contribueront grandement à deux objectifs; d'abord, déceler les problèmes très tôt et, ce qui est plus important encore, les empêcher de survenir. Ma réponse a été très longue, monsieur. J'en suis désolé.

[Text]

Senator Haidasz: That is okay. Are you monitoring what is happening with Olympia & York, and the problem of their inability to meet their debts, and also the problems the banks have of being very highly exposed to that one corporation, which does business not only in Canada but in the U.S., the United Kingdom and probably other places?

Mr. McKinlay: Sir, we are bound by the confidentiality provisions in our act. I can tell you that Mike Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions, who is involved in regulating banks, trust companies, insurance companies and so on, has said publicly that, while the problems at O & Y are significant, they are not putting any Canadian bank in jeopardy. I cannot say very much more than that.

Senator Haidasz: Do you think that it is fair to Canadian depositors that their banks lend huge sums of money to corporations which are trying to save their business in London, England, like the Canary Wharf project?

Mr. McKinlay: I would prefer, if you do not mind, not to try to deal with that.

Senator Haidasz: Let us leave O & Y out of the picture. Is there a limit on how much a Canadian bank can lend to a corporation?

Mr. King: Yes.

Senator Haidasz: What is the limit?

Mr. King: You are asking me questions which I think would be better answered by the Office of the Superintendent of Financial Institutions, but I know that they do have guidelines in place, large loan exposure limits, which are stated in relation to capital. So there are exposure limits and they not only look at individual corporations but also make sure that that is done on a related-parties basis. So if you have two corporations that are owned and controlled by the same entity, you bring all the related parties together and talk about those exposure limits.

In addition to that, the individual financial institutions also typically have their exposure limits, and those are, in a number of cases, probably lower than the maximum which would be permitted by OSFI. That is the sort of thing OSFI would review and deal with when they inspect the bank. One of the concerns they would have about the types of exposures they had would be whether an institution had excessive exposure to particular corporations, or in particular areas for that matter. If you have loans to a large number of corporations that are independent but are all very much in the same industry, that independence amongst the corporations may not give you much protection if there is a collapse in that particular sector.

Senator Haidasz: Whom should we ask to give us these limits of exposure for Canadians banks?

Mr. King: We could probably obtain them for you, but the Superintendent of Financial Institutions is responsible for the prudential regulation of the banks and trust and large loan companies. He and his office would be the best source of the detailed information.

Senator Haidasz: Thank you. That is all for the moment.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Ne vous en faites pas. Surveillez-vous ce qui arrive chez Olympia & York, qui est incapable de rembourser ses dettes, ainsi que les difficultés des banques qui ont pris de grands risques à l'égard de cette entreprise faisant affaire non seulement au Canada mais aussi aux États-Unis, au Royaume-Uni et probablement ailleurs?

M. McKinlay: Monsieur, nous devons respecter les dispositions de notre loi relatives aux renseignements confidentiels. Je peux vous dire que Mike Mackenzie, surintendant des institutions financières, et qui s'occupe de la réglementation des banques, des sociétés de fiducie, des sociétés d'assurance, etc., a déclaré publiquement que les difficultés chez O & Y sont importantes, mais qu'elles ne menacent aucune banque canadienne. Je ne peux pas vous en dire beaucoup plus.

Le sénateur Haidasz: Pensez-vous qu'il soit juste pour les déposants canadiens que leurs banques prêtent des sommes faramineuses à des sociétés qui essaient de sauver leur peau à Londres, comme le projet Canary Wharf?

M. McKinlay: Je préférerais ne pas répondre à cette question, si vous me le permettez.

Le sénateur Haidasz: Oublions O et Y. Y a-t-il une limite au montant qu'une banque canadienne peut prêter à une société?

M. King: Oui.

Le sénateur Haidasz: Quel est ce plafond?

M. King: Vous me posez des questions auxquelles le Bureau du surintendant des institutions financières saurait répondre mieux que moi, mais je sais qu'il existe des lignes directrices, des plafonds sur le montant des gros prêts, plafonds qui sont exprimés en fonction du capital. Ces plafonds existent donc et ils se rapportent à chaque entreprise en particulier mais tiennent compte aussi des parties liées. Par conséquent, lorsque deux sociétés appartiennent à une même société qui les contrôle, les parties liées sont regroupées pour le calcul de ces plafonds.

De plus, chaque institution financière possède également son propre plafond de risque et ce plafond est bien souvent probablement inférieur au maximum que permettrait le BSIF. C'est le genre de facteur que le BSIF examinerait et prendrait en considération quand il inspecte la banque. Le Bureau se préoccuperait du type de risques courus et se demanderait si l'institution court des risques trop élevés par rapport à des sociétés ou même des secteurs en particulier. Lorsqu'on accorde des prêts à un grand nombre de sociétés indépendantes mais faisant toutes plus ou moins partie du même secteur, cette indépendance entre les sociétés de protège peut-être pas beaucoup en cas de déconfiture dans ce secteur.

Le sénateur Haidasz: À qui devrions-nous demander de nous indiquer ces plafonds de risque des banques canadiennes?

M. King: Nous pourrions probablement les obtenir pour vous, mais le surintendant des institutions financières est chargé de régir avec prudence les banques ainsi que les sociétés de fiducie et les grandes sociétés de prêt. Lui et son bureau seraient la meilleure source de renseignements détaillés.

Le sénateur Haidasz: Merci. C'est tout pour le moment.

[Text]

Senator Simard: Very often I take my lead from my colleague, so I am going to ask the question he wants me to ask first.

I understand the committee is still considering allowing provincially chartered financial institutions to opt in or opt out. Are you aware of that?

Mr. King: Yes.

Senator Simard: I know some people would say that it is a politically difficult situation, but realistically what would the CDIC like to have done, or your organization?

Mr. King: The amendment which is currently being considered by committee, which the government has proposed, would provide for an agreement between the federal minister and any individual province with respect to the institutions which it had incorporated under its statutes. So that would provide a basis for the province putting in place legislation that would provide for an interaction between their legislation and Bill C-48 which is before you. Putting it in the form of an agreement would allow for a degree of flexibility in terms of how the provinces and federal authorities wish to operate. The larger jurisdictions might feel that they wanted to go further in terms of the types of responsibilities they wanted to take. Some provinces might feel that there were some things they were content to, in a sense, delegate or allow some combination of CDIC and the federal authorities to handle on their behalf, but that obviously would be a choice they would make.

By putting it in the form of an agreement, it provides a basis for interaction between Bill C-48 and any provincial legislation which was enacted and provides the flexibility to deal with individual provinces on the basis which they feel is most appropriate in the circumstances.

Senator Simard: What is the decision that these provincially regulated agencies will have to make? If they are a member of the CDIC or one of the 30 or so provincial associations, do they not have to comply with everything? After all, they are covered and benefit from it. On a strictly technical, realistic basis, should everyone not be treated the same?

Mr. King: There are two aspects. One is the question with respect to the particular process in Bill C-48, the FIRP process. As I have mentioned, we have talked to provincial officials about that. They have expressed an interest in putting in place some type of legislation which would allow them to work with the federal government on the FIRP process. The amendment that has been proposed would provide a basis for that.

In addition to that, aside from this bill itself but already in the CDIC act, provincial institutions which choose to be members of CDIC are subject to the act. For instance, Mr. McKinlay was just talking about the standards of sound business and financial practice. Those apply to all member institutions, both federal and provincial. So members of the CDIC are subject to these types of rules. The representative of CDIC may wish to elaborate on this, but such things as reports to an institution

[Traduction]

Le sénateur Simard: Je m'inspire très souvent de mon collègue et vous poserez donc d'abord la question qu'il veut que je vous pose.

Je crois comprendre que le comité songe encore à donner aux institutions incorporées dans les provinces la possibilité d'adhérer ou non au programme. Le savez-vous?

M. King: Oui.

Le sénateur Simard: Je sais que certains affirmeraient qu'il s'agit d'une situation politiquement difficile, mais de façon réaliste, à quels résultats la SADC ou votre organisme aimeraient-ils parvenir?

M. King: L'amendement étudié actuellement par le comité et que le gouvernement a proposé permettrait de conclure une entente entre le ministre fédéral et toute province à l'égard des institutions que la province a incorporées conformément à ses lois. La province pourrait donc adopter une loi permettant une interaction entre sa loi et le projet de loi C-48 devant vous. Agir par l'entremise d'une entente donnerait aux provinces et aux autorités fédérales une certaine marge de manoeuvre dans la façon de fonctionner. Les grandes provinces pourraient vouloir assumer des responsabilités plus importantes. Certaines provinces pourraient s'estimer satisfaites de certains aspects et, en un sens, déléguer à la SADC et aux autorités fédérales le pouvoir d'agir en leur nom. Quoi qu'il en soit, ce serait leur choix.

Une entente créera un outil d'interaction entre le projet de loi C-48 et toute loi provinciale adoptée et elle donnera la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins des provinces de la manière que les provinces jugeront la plus pertinente dans les circonstances.

Le sénateur Simard: Quelle décision devraient prendre ces institutions régies par les provinces? Si elles sont membres de la SADC ou d'une de la trentaine d'associations provinciales, doivent-elles se conformer à toutes vos exigences? Après tout, elles sont assurées et en profitent. D'un point de vue strictement technique et réaliste, faudrait-il traiter tout le monde sur un pied d'égalité?

M. King: Il y a deux aspects à considérer. Le premier touche au processus particulier que prévoit le projet de loi C-48, c'est-à-dire le processus de restructuration des institutions financières. Comme je l'ai indiqué, nous en avons discuté avec des fonctionnaires provinciaux. Ils se sont montrés intéressés à mettre en place une loi quelconque qui leur permettrait de collaborer avec le gouvernement fédéral pour appliquer ce processus de restructuration. L'amendement qui a été proposé nous permettrait d'aller plus loin dans cette direction.

Par ailleurs, en plus du projet de loi proprement dit, la Loi sur la SADC prévoit déjà que les institutions provinciales qui choisissent d'adhérer à la SADC sont assujetties à la loi. Ainsi, M. McKinlay vient d'évoquer les normes de saines pratiques commerciales et financières. Ces normes s'appliquent à toutes les institutions membres, qu'elles soient fédérales ou provinciales. Les membres de la SADC sont donc assujettis à ce genre de règles. Le représentant de la SADC voudra peut-être ajou-

[Text]

about concerns that CDIC may have which require them to correct their practices and improve their practices ultimately can lead to cancellation of deposit insurance. Again, all that is in place with respect to both federal and provincial institutions.

Senator Simard: So you are telling me that until the provincial governments have something in place similar to this FIRP legislation, if it should go through, it is conceivable that some of your member institutions might be treated differently as far as FIRP is concerned?

Mr. King: That is correct.

Senator Simard: I find that very strange.

Senator Kirby: So do I.

Senator Simard: I find that a very strange situation. I sponsored the bill, but I did not feel that by sponsoring the bill I would be deterred from asking some questions or exposing some weaknesses. It is in that spirit that I make that suggestion. Do you want to add something, sir?

Mr. King: That situation, with the federally regulated institutions being subject to the federal jurisdiction and subject to the regulation of the federal authorities and the provincially regulated institutions being subject to provincial jurisdiction and under the regulation of the provincial authorities, is the situation we have had for some time in Canada.

Senator Simard: That is the situation we want to change, but to change it only for the federally regulated institutions or those that have opted in I do not think is good enough.

Senator Kirby: Mr. Chairman, just on that specific point, I think, Mr. King, you were one of the witnesses in 1987 or 1988 when this committee held hearings on deposit insurance. One of the points we made was that there is considerable leverage in federal government hands on this issue and the leverage is simply that you put in place a regime which will apply to all insured institutions, and if a provincial government does not want its institutions to apply to that regime then the institutions are no longer eligible for insurance. You could make the argument that that is tough bargaining. I would not take it as tough bargaining. I would take it as a situation in which by the way it stands now, some of your members, or in fact their depositors, are in a sense protected differently and by a different process from others. That strikes me as extremely inequitable; if a provincial government does not want it, then they do not need to have their institutions insured.

Mr. King: The premiums are also collected from those insured provincial deposits.

Senator Kirby: This way they get the best of all worlds; they get the insurance and the economy.

Senator Simard: Before I get to Mr. Justice Estey, I must confess that I have not been able to find the answer with respect to the 180 days mentioned in the act. Actually, I

[Traduction]

ter quelques remarques à ce sujet, mais des mécanismes comme les rapports à une institution au sujet des préoccupations de la SADC exigeant que l'institution corrige et améliore ses pratiques pourraient aboutir à l'annulation de l'assurance-dépôts. Là encore, toutes ces mesures s'appliquent aux institutions fédérales et provinciales.

Le sénateur Simard: Vous me dites donc que tant que les gouvernements provinciaux n'auront pas mis en place une loi semblable à notre projet de loi sur la restructuration des institutions financières, en supposant que ce projet de loi soit adopté, il se peut que certaines de vos institutions membres soient traitées différemment en cas de restructuration?

M. King: C'est exact.

Le sénateur Simard: Je trouve cela étrange.

Le sénateur Kirby: Moi aussi.

Le sénateur Simard: Je trouve la situation étrange. J'ai parcouru le projet de loi mais je n'avais pas l'impression que cela m'empêcherait de poser des questions ou d'exposer des faiblesses. C'est dans cet esprit que je fais cette suggestion. Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur?

M. King: Cette situation, le fait que les institutions régies par le gouvernement fédéral sont assujetties aux règlements des autorités fédérales et que les institutions régies par une province sont assujetties aux règlements des autorités provinciales, existe depuis un certain temps au Canada.

Le sénateur Simard: C'est cette situation que nous voulons changer, mais nous ne la changeons que pour les institutions régies par le gouvernement fédéral ou pour celles qui ont choisi d'adhérer au programme, et je ne crois pas que cela suffise.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, à ce propos justement, je pense que vous avez comparu devant nous, monsieur King, en 1987 ou en 1988 quand notre comité a tenu des audiences sur l'assurance-dépôts. L'un de nos arguments était que le gouvernement fédéral devait disposer d'une grande marge de manoeuvre dans ce domaine. Cette marge de manoeuvre permet de mettre en place un régime qui s'appliquera à toutes les institutions assurées. Si un gouvernement provincial ne veut pas que ses institutions participent au régime, ces institutions cesseront d'être admissibles à l'assurance. Vous pourriez prétendre que ce serait négocier le couteau sur la gorge. Je ne le crois pas. Je trouverais que c'est une situation qui, au point où nous en sommes actuellement, protège certains de vos membres—leurs déposants à la vérité—différemment des autres, par l'entremise d'un processus différent. Cela me paraît extrêmement injuste et si un gouvernement provincial ne veut pas participer, alors il n'a pas besoin de faire assurer ses institutions.

M. King: Des primes sont perçues sur ces dépôts provinciaux assurés.

Le sénateur Kirby: De cette façon, ils obtiennent le meilleur des deux mondes; ils sont assurés et ils réalisent des économies.

Le sénateur Simard: Avant de revenir aux recommandations du juge Estey, je dois avouer ne pas avoir réussi à trouver la réponse concernant les 180 jours indiqués dans la loi. En fait,

[Text]

understand it is 30 days up to 180 days. What happens when the 180 days have passed? Do you start all over again, or do you just shrug and say, "Well, we missed the boat and we have not found a buyer"? Do you start liquidating then, regardless of the consequences or the losses of a fire sale? What happens?

Mr. King: The way the bill is structured, yes, at the end of 180 days, it must be liquidated. In fact, the problem of finding a buyer usually relates to a question of price. That is a problem that can be solved. If the CDIC feels it is cost effective to provide sufficient support to make the going-concern solution attractive, I think that a buyer can be found.

Senator Simard: So a buyer can be found at a fair price. We know that people will try to negotiate the best price possible. But you may miss a chance, and yet you do not have any power to go beyond the 180 days. If you have shares in that company, do you have to divest yourself of the shares after 180 days?

Mr. King: No, it would go into liquidation. It is not intended that this solution would be used in every situation where a financial institution got into difficulty. It may well be that the CDIC would decide at the outset that this was not a route it wanted to follow, and therefore the institution might go into liquidation at the beginning of the process. The process might never start.

There may be a decision that it is not appropriate in certain circumstances to go into liquidation. If an attempt was made to find a buyer and it did not succeed, the choice would be for the CDIC to improve the price, improve the support they thought was needed, and they would again have to make a decision. Given their objectives and their obligation to minimize costs and operate in the best interests of depositors, they may decide that additional CDIC support is not justified, in which case the institution will go into liquidation. There is nothing in this legislation to guarantee that the solution to the outcome of an institution in financial difficulty will not mean liquidation.

Senator Simard: It seems to me that the only solution that the CDIC would have is to liquidate?

Mr. King: That is correct.

Senator Simard: There is no other way.

That leads me to Mr. Justice Estey. We have in front of us a copy of an article from the *Toronto Star*. This is the first time I have quoted from the *Toronto Star*.

Senator Kelleher: Please be careful.

Senator Simard: The article is from March of 1992.

Senator Haidasz: It is 100 years old this year.

Senator Simard: The headlines read "Bank bill not tough enough, Estey says." "Bill for banks, trusts lacks teeth, Estey says." I understand that some amendments have been accepted by the committee, but I do not think very many of Mr. Justice Estey's suggestions—at least not those he considered to be of

[Traduction]

je comprends que le délai est de 30 jours et qu'il peut être prolongé jusqu'à 180 jours. Qu'arrive-t-il lorsque les 180 jours sont écoulés? Recommencez-vous à zéro ou haussez-vous tout simplement les épaules et avouez-vous avoir raté le coche et ne pas avoir trouvé d'acheteur? Déclenchez-vous la liquidation, peu importe les conséquences ou les pertes liées à une liquidation? Qu'arrive-t-il?

M. King: De la façon dont le projet de loi est structuré, il est vrai que l'institution doit être liquidée après l'expiration des 180 jours. De fait, il est habituellement difficile de trouver un acheteur à cause du prix. C'est un problème qu'on peut régler. Si la SADC juge rentable de fournir un soutien suffisant pour que la restructuration devienne une solution liée à une liquidation, je crois qu'il est possible de trouver un acheteur.

Le sénateur Simard: On peut donc trouver un acheteur à un prix raisonnable. Nous savons que les gens essaieront de négocier le meilleur prix possible. Or si vous ratez une occasion, vous n'avez aucun pouvoir pour aller au-delà des 180 jours. Si vous possédez des actions dans cette entreprise, devez-vous vous en départir après 180 jours?

M. King: Non, il y aurait liquidation. Il n'est pas prévu de recourir à cette solution chaque fois qu'une institution financière se retrouve en difficulté. Il se pourrait bien que la SADC décide dès le départ de ne pas s'engager dans cette voie et donc que la liquidation s'amorce tout de suite. Le processus de restructuration peut ne jamais commencer.

On peut décider qu'il ne convient pas, compte tenu des circonstances, de déclencher la liquidation. Si on tentait en vain de trouver un acheteur, la SADC pourrait choisir d'améliorer le prix ou d'accroître le soutien qu'elle juge nécessaire. Là encore, elle devrait prendre une décision. Étant donné ses objectifs et son obligation de minimiser les coûts et d'agir dans le meilleur intérêt des déposants, elle pourrait décider que le soutien supplémentaire n'est pas justifié. Dans ce cas, l'institution serait liquidée. Aucune disposition du projet de loi ne garantit que la solution retenue lorsqu'une institution financière éprouve des difficultés ne sera pas la liquidation.

Le sénateur Simard: Il me semble que la SADC n'aurait pas d'autre choix que la liquidation.

M. King: Vous avez raison.

Le sénateur Simard: Il n'y a pas d'autre solution.

Cela m'amène au juge Estey. Nous avons devant nous un article du *Toronto Star*. C'est la première fois que je cite ce journal.

Le sénateur Kelleher: Soyez prudent.

Le sénateur Simard: L'article a été publié en mars 1992.

Le sénateur Haidasz: Il a cent ans cette année.

Le sénateur Simard: D'après le titre, le juge Estey aurait déclaré que le projet de loi n'est pas assez rigoureux, qu'il manque de mordant. Je crois comprendre que le comité a accepté quelques amendements, mais pas beaucoup de suggestions du juge Estey, si je ne m'abuse—en tous cas pas celles qu'il estimait très importantes. Je traduis librement l'article:

[Text]

great importance were accepted. I will quote from the article:

But as it stands, bill C-48 "is just a funny little skeleton without any muscles or meat on it."

"... the Canadian public will be left with the prospect of facing another financial debacle without any more protection within our community than in 1985 when the Alberta banks collapsed," ...

Then he goes on to present the U.S. Federal Deposit Insurance Corporation as a model that should be used to make our own FDIC better and one that has the teeth and the power to protect investors, shareholders and directors. He goes on to plead for the power that Bill C-48 would give the CDIC to liquidate parts of the assets and not all of the assets, in addition to getting the shares, if possible; in other words, to have all the tools that your organization would need to do the job and protect the public. I would like to have your comments on that.

Mr. King: With respect to the comment that they should have the capacity to deal with the assets as well as dealing with the shares, amendments have been suggested—which the House Finance Committee has indicated it would support—allowing for more a flexible process in dealing with the asset side. There are other points he has raised.

Senator Simard: On that point, I think the bill as it is now, and keeping in mind the amendments, provides only for the possibility of disposing of all or substantially all of the assets, not a good chunk of the assets. In other words, this bill, as it reads now, refers to a liquidation.

Mr. King: That was something that the House committee raised.

Senator Simard: 20 per cent or 25 per cent, and in some cases 20 per cent or 25 per cent or 30 per cent might do the trick.

Mr. King: An amendment was suggested in the House—and I think it has the support of the House committee—that part of the assets should be sold.

Senator Simard: Has it been accepted?

Mr. King: I am not perfectly sure, because there were other things they were concerned about. They stood a number of amendments. But that was passed in committee, I am told.

Senator Simard: Any part of the assets could be sold?

Mr. King: All or part of the assets may be sold.

Going back to Mr. Justice Estey's original recommendations in the report, the two powers which are not in this bill are, firstly, the power to spend public money in order to support the institution. That is not in the bill. Again, the structure envisaged here is that, if public money were to be spent as part of any restructuring process, that would be a decision the government would make at the time. It would have to come to Parliament to get that additional money. That is a question of

[Traduction]

Mais tel qu'il se présente, le projet de loi C-48 «n'est qu'un joli petit squelette sans muscle ni chair.»

«...» le public canadien se retrouvera devant la perspective d'une débâcle financière sans être protégé plus qu'en 1985, lorsque les banques albertaines se sont effondrées»...

Il présente ensuite la société fédérale d'assurance-dépôts des États-Unis comme un modèle dont nous devrions nous inspirer pour améliorer notre propre société d'assurance-dépôts et lui donner le pouvoir de protéger les investisseurs, les actionnaires et la direction. Il plaide ensuite en faveur du pouvoir prévu dans le projet de loi C-48 permettant à la SADC de liquider une partie ou la totalité des avoirs, en plus de saisir les actions, si possible; autrement dit de posséder tous les moyens dont votre organisation aurait besoin pour faire son travail et protéger le public. J'aimerais entendre votre opinion à ce sujet.

M. King: En ce qui concerne l'observation que la SADC devrait jouir de pouvoirs relatifs aux avoirs et aux actions, des amendements ont été proposés—et le Comité parlementaire des finances a indiqué qu'il les appuierait—afin d'assouplir le processus relatif aux avoirs. Il a soulevé d'autres aspects.

Le sénateur Simard: À ce sujet, tel qu'il se présente actuellement et compte tenu des amendements, le projet de loi ne donne que la possibilité de disposer de la totalité ou de la plus grande partie des avoirs, pas d'une partie des avoirs. Autrement dit, tel qu'il se présente actuellement, le projet de loi fait allusion à une liquidation.

M. King: C'est un aspect que le comité de la Chambre a soulevé.

Le sénateur Simard: 20 p. 100 ou 25 p. 100 et, dans certains cas, 20 p. 100, 25 p. 100 ou 30 p. 100 pourraient suffire.

M. King: Un amendement a été proposé à la Chambre—et je pense qu'il reçoit l'appui du comité de la Chambre—pour qu'une partie des avoirs puisse être vendue.

Le sénateur Simard: A-t-il été accepté?

M. King: Je ne suis pas tout à fait certain, parce qu'ils se préoccupaient aussi d'autres questions. Ils ont refusé un certain nombre d'amendements. Celui-ci a été adopté en comité, me dit-on.

Le sénateur Simard: N'importe quelle partie des avoirs pourrait être vendue?

M. King: La totalité ou une partie des avoirs pourrait être vendue.

Pour revenir aux recommandations contenues dans le rapport du juge Estey, les deux pouvoirs qui ne sont pas prévus dans le projet de loi sont d'abord celui de dépenser des deniers publics afin de soutenir une institution. Ce pouvoir ne se trouve pas dans le projet de loi. Là encore, la structure envisagée est que, lorsqu'il faut consacrer des fonds publics à une restructuration, il revient au gouvernement d'en décider à ce moment-là. Il incomberait au Parlement d'accorder les sommes supplé-

[Text]

parliamentary process. My impression is that the normal way this works is that the government is not given an open-ended capacity to spend money. Normally it must come back to Parliament in order to get money appropriated.

The other aspect is whether the public sector should be empowered to continue to run one of these institutions when none of the major financial institutions in the country feel that they can do so. In that situation you have to wonder what it is that you understand that the other major financial institutions in the country do not understand. That would be the concern. None of the major financial institutions, even with some degree of CDIC support, will make such an undertaking. Often in these types of restructuring operations there is some provision whereby, if assets get into difficulty, some form of compensation will be provided by the CDIC. If, even in those circumstances, none of the financial institutions wish to run it, there is a question as to whether you feel that the public sector can do better than the private sector in those circumstances.

Senator Simard: Mr. Justice Estey is quoted here as saying that in some cases it might be least costly to give the institution a capital infusion, change the management, and run it ourselves until it is healthy, and then sell it as they do in the states. If you had the power to go beyond the 180 days, which the act does not allow you—that is something we should consider, Mr. Chairman.

Mr. King: It is my understanding that that is a rarely used power in the United States. The last time it was used, and I cannot remember the name of the institution, there was considerable criticism and scepticism expressed as to whether that was the best solution in the circumstances. It comes back to an issue of your view on whether the public sector will be more successful in operating one of these institutions than the private sector.

Senator Simard: Will we have Mr. Justice Estey appear before us?

The Chairman: He has been invited.

Senator Simard: Mr. Justice Estey says the present board would be better served if it allowed bankers on the board as opposed to ex-bankers, for example, to carry out the new responsibility conferred by Bill C-48. What can you tell us that you have not told us already?

Mr. McKinlay: It might be worthwhile to revisit the makeup and philosophy of the makeup of the corporation. We have drawn parallels between what happens in a major accounting firm, and most of them have three fundamental departments. There are the statutory auditors, and we say they are akin to the Superintendent of Financial Institutions. They are the auditors. There are the management consultants, and they are in business to lose money for the other two divisions, so we do not talk about them. Then there are the receivers who make far too much money, and that is what we think we are akin to at the CDIC.

The disciplines required at the CDIC to administer this new authority and power and also our existing act require the talents you would find in a receivership firm. You need to have

[Traduction]

mentaires. C'est une question de processus parlementaire. J'ai l'impression que, normalement, le gouvernement ne reçoit pas un pouvoir de dépenser libre de toute contrainte. Normalement, il faut aller devant le Parlement pour obtenir des crédits.

L'autre aspect, c'est si le secteur public devrait être chargé de continuer à diriger l'une de ces institutions lorsqu'aucune des grandes institutions financières du pays n'estime pouvoir le faire. Il faut se demander dans ce cas ce qu'on comprend et que les autres grandes institutions financières du pays ne comprennent pas. C'est ce qu'il faudrait se demander. Aucune des grandes institutions financières, même lorsque la SADC accorde un certain appui, ne prendra la relève. Il arrive souvent dans ce genre de restructurations que des dispositions prévoient une certaine forme d'indemnisation si les avoirs se retrouvent en difficulté. Si malgré toutes ces assurances, aucune institution financière ne souhaite prendre la relève, il faut se demander si on pense que le secteur public peut mieux réussir que le secteur privé.

Le sénateur Simard: Le juge Estey aurait déclaré que, dans certains cas, il serait peut-être moins coûteux d'injecter des capitaux dans l'institution, d'en changer la direction et de la diriger nous-mêmes jusqu'à ce qu'elle se redresse, puis de la revendre, comme on le fait aux États-Unis. Si vous pouviez dépasser le délai de 180 jours, ce que le projet de loi ne vous permet pas—c'est quelque chose que nous devrions envisager, monsieur le président.

M. King: Je crois comprendre que ce pouvoir est rarement invoqué aux États-Unis. La dernière fois, et je ne peux me rappeler le nom de l'institution, bien des gens ont critiqué cette décision et ont douté qu'elle ait été la meilleure solution dans les circonstances. Encore une fois, tout dépend de l'idée qu'on se fait du secteur public et de ses chances de faire mieux que le secteur privé.

Le sénateur Simard: Le juge Estey comparait-il devant nous?

Le président: Il a été invité.

Le sénateur Simard: Le juge Estey affirme que le conseil d'administration actuel serait mieux servi s'il demandait à des banquiers au lieu d'ex-banquiers, par exemple, d'assumer les responsabilités conférées par le projet de loi C-48. Que pouvez-vous nous dire que nous n'avons pas déjà entendu?

M. McKinlay: Il serait peut-être utile de revoir la composition de la Société et les principes de cette composition. Nous avons tiré des parallèles entre ce qui arrive dans un grand cabinet comptable. La plupart d'entre eux comptent trois grands services. Il y a les vérificateurs prévus par la loi, et nous affirmons qu'ils ressemblent au surintendant des institutions financières. Ce sont les vérificateurs. Il y a aussi les experts en gestion dont les activités réduisent les bénéfices des deux autres services. Par conséquent, nous n'en parlons pas. Puis, il y a les syndicats, qui font beaucoup trop d'argent et à qui nous pensons ressembler à la SADC.

Les compétences nécessaires à la SADC pour administrer ce nouveau pouvoir ainsi que les pouvoirs conférés par la loi actuelle nécessitent les talents qu'on retrouverait chez un syn-

[Text]

people who understand banking; you need to have people who understand insolvency legislation and how it works; you need to have people who have skills in electronic data processing; you need to have people who have accounting skills; and then you have people who are licensed trustees in bankruptcy. Those are the kinds of skills that you need to look after the problems of financial institutions. That is what we have. We also have some lawyers — eight of them, I believe. Our general counsel is sitting over here.

We believe that we are equipped with the management skills to handle this legislation. We also have the experience to go outside the corporation and retain experts when we need them.

Mr. King: It is true that the FIRP legislation does add an important new tool to the CDIC's regulatory process. It will allow the CDIC to operate in a more cost-effective manner. The CDIC has put in place going-concern solutions with respect to its member institutions in the past. The concept of a going-concern solution is not something new to the CDIC.

The difference with the FIRP process is that in the past with the going-concern solution you had to arrange a sufficient payment to the shareholders and subordinated debenture holders to ensure their cooperation. With the FIRP legislation, you have a basis for ensuring that any payment they get is a fair payment in the circumstances. If the institution is in bad enough shape, the fair payment may well be zero.

Senator Simard: With respect to that piece of legislation, FIRP, some of us do not think you are going far enough. Perhaps we will revisit that next week or three weeks from now.

The Chairman: I must remind you that we are now in the process of a prestudy.

Senator Simard: That is right.

The Chairman: We will see the bill when it comes back from the other place. We might, if needed, meet again and see if there is any need for your help again. Later on, we intend to study more closely various deposit institutions to see what measures they have in place for the protection of the public.

Senator Kirby: I have a comment to both Mr. King and Mr. McKinlay. In his last response to Senator Simard, Mr. McKinlay pointed out that the bankruptcy section of auditing companies does very well and that the CDIC is akin to the bankruptcy section, and yet you are running a deficit.

Mr. McKinlay: With respect, sir, we are running the deficit down.

Senator Kirby: You are clearly moving in the right direction. I understand that, but it led me back to Senator Kelleher's comment, which I would ask the government to think about. The analogy is a good analogy, picking up exactly on Mr. McKinlay's point, and in fact it may be true that, whatever the cost is to the CDIC, it ought to be able to be recouped in the same way as the cost to recoup in a bankruptcy case.

[Traduction]

dic. Il faut des gens qui comprennent les opérations bancaires; des gens qui comprennent la loi sur les faillites et son application; des informaticiens, des comptables et des syndics accrédités. Il faut ce genre de compétences pour pouvoir s'occuper des problèmes des institutions financières. Nous les avons. Nous avons aussi des avocats; huit, je crois. Notre conseiller juridique principal est assis là-bas.

Nous croyons posséder les compétences de gestion nécessaires pour administrer la loi. Nous pouvons aussi aller à l'extérieur pour retenir les services d'experts lorsque nous en avons besoin.

M. King: Il est vrai que le projet de loi relatif à la restructuration des institutions financières ajoute un nouvel outil important au processus réglementaire de la SADC. Il permettra à la SADC de fonctionner de manière plus rentable. La SADC a restructuré certains de ses membres par le passé. La restructuration n'est pas une idée nouvelle à la SADC.

La différence que présente le processus de restructuration est que, par le passé, pour permettre cette restructuration, il fallait offrir aux actionnaires et aux créanciers de rang inférieur un paiement suffisant pour obtenir leur collaboration. Grâce au projet de loi, on peut s'assurer que tout paiement versé aux actionnaires et aux créanciers est équitable dans les circonstances. Si l'institution est mal en point, le paiement équitable pourrait bien être nul.

Le sénateur Simard: Certains d'entre nous pensent que le projet de loi ne va pas assez loin. Nous le changerons peut-être la semaine prochaine ou dans trois semaines.

Le président: Je dois vous rappeler que nous sommes à l'étape de l'étude préalable.

Le sénateur Simard: Vous avez raison.

Le président: Nous étudierons le projet de loi quand il reviendra de l'autre chambre. Au besoin, nous nous réunirons à nouveau et déterminerons si nous avons encore besoin de votre aide. Plus tard, nous examinerons en détail diverses institutions de dépôt afin de déterminer les mesures qu'elles ont mises en place pour protéger le public.

Le sénateur Kirby: J'aurais une remarque à l'intention de M. King et de M. McKinlay. Dans sa dernière réponse au sénateur Simard, M. McKinlay a indiqué que le service des faillites des cabinets de vérificateurs font de très bonnes affaires et que la SADC leur ressemble. Or, vos opérations sont déficitaires.

M. McKinlay: Avec tout le respect que je vous dois, monsieur, nous réduisons le déficit.

Le sénateur Kirby: Vous allez clairement dans la bonne direction. Je le comprends, mais cela me rappelle la remarque du sénateur Kelleher, à laquelle je demanderais au gouvernement de réfléchir. L'analogie est bonne, elle appuie l'argument de M. McKinlay et, de fait, il se pourrait bien que, peu importe les coûts pour la SADC, il faille pouvoir les recouvrer de la même façon qu'on recouvre les coûts dans une faillite.

[Text]

Mr. Chairman, before we finish, it would be useful to have a thumbnail sketch of the institutions that are provincially chartered that the CDIC actually insures. What are the chances of those provinces, on a province-by-province basis, actually accepting the FIRP mechanism? I am not asking for an answer today, but before we ultimately deal with this bill it would be useful to know whether we are creating two classes of companies or not.

The Chairman: I thank you very much for your presence, gentlemen. Honourable senators, this meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

Monsieur le président, il serait utile, avant de nous quitter, d'obtenir une liste sommaire des institutions régies par une province et que la SADC assure actuellement. Quelles sont les chances que chaque province accepte le mécanisme de restructuration? Je ne vous demande pas de répondre aujourd'hui, mais avant de nous prononcer sur ce projet de loi, il serait utile de savoir si nous créons deux catégories d'institutions ou non.

Le président: Je vous remercie beaucoup de votre présence, messieurs. Honorables sénateurs, la séance est levée.

Le comité s'ajourne.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Privacy Commissioner of Canada:

Mr. Bruce Philips, Commissioner;
Mr. Gerard van Bektel, General Counsel;
Mr. Julien Délisle, Executive Director;
Mr. Alan Reid, Gowling, Strathy & Henderson.

Professor David Flaherty, Department of History and Law,
University of Western Ontario.

From the Department of Finance:

Mr. Gordon W. King, General Director, Financial Sector
Policy Branch;
Mr. Doug Wyatt, Senior Counsel, General Legal Services
Division.

From the Canada Deposit Insurance Corporation:

Mr. Ronald A. McKinlay, Chairman of the Board;

Mr. Jean-Pierre Sabourin, President and Chief Executive
Officer.

Du Commissariat à la protection de la vie privée au Canada:

M. Bruce Philips, commissaire;
M. Gerard van Bektel, avocat général;
M. Julien Délisle, directeur exécutif;
M. Alan Reid, Gowling, Strathy & Henderson.

Le professeur David Flaherty, Département de droit et d'his-
toire, Université Western Ontario.

Du ministère des Finances:

M. Gordon W. King, directeur général, Direction de la poli-
tique du secteur financier;
M. Doug Wyatt, avocat-conseil, Division des services juridi-
ques généraux.

De la Société d'assurance-dépôt du Canada:

M. Ronald A. McKinlay, président du conseil d'administra-
tion;
M. Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing Senate
Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Banking,
Trade and Commerce**

**Banques et du
commerce**

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Tuesday, May 5, 1992

Le mardi 5 mai 1992

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Second proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

Examination of the subject matter of Bill C-48,
an Act to amend the Canada Deposit Insurance
Corporation Act and to amend other Acts in
consequence thereof.

Étude du sujet du projet de loi C-48, Loi
modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts
du Canada et d'autres lois en conséquence

Twelfth Report of the Committee

Douzième rapport du Comité

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Kelly
Barootes	Kirby
Beaudoin	*Murray
DeBané	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kelleher	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Barootes substituted for that of the Honourable Senator F. MacDonald. (May 5, 1992)

The name of Honourable Senator Austin substituted for that of the Honourable Senator Perrault. (May 5, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Kelly
Barootes	Kirby
Beaudoin	*Murray
DeBané	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kelleher	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur F. MacDonald. (Le 5 mai 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Austin substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault. (Le 5 mai 1992)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, March 30, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof, in advance of the said Bill coming before the Senate of any matter relating thereto.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.”

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, December 17, 1991:

“The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc;

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to conduct a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions; and

That the Committee present its report no later than June 30, 1992.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 30 mars 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyée par l'honorable sénateur Doyle:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 17 décembre 1991:

«L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à entreprendre une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 juin 1992.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 MAI 1992

(16)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 35, à la pièce 257, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Austin, Barootes, Beaudoin, Haidasz, Kelleher, Kelly, Kirby, Poitras, Simard, Thériault. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Kolber.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Témoins:

L'honorable Juge Willard Z. Estey.

De l'Association des banquiers canadiens:

Helen Sinclair, présidente;

Blair Keefe, conseiller, institutions financières.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:

John L. Evans, président.

Le Comité poursuit son ordre de renvoi du 30 mars 1992, relativement à la teneur du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

L'honorable Juge Willard Z. Estey fait une déclaration et répond aux questions.

Madame Helen Sinclair, présidente de l'Association des banquiers canadiens, fait une déclaration et répond aux questions.

Monsieur John Evans, président de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, fait une déclaration et répond aux questions.

À 13 h 00, le Comité se réunit à huis clos.

Le Comité décide, à la majorité, et avec l'abstention de son président, de déposer au Sénat le rapport intérimaire sur les règlements ce même jour.

À 13 h 20, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 5, 1992

(16)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:35 a.m. in room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Austin, Barootes, Beaudoin, Haidasz, Kelleher, Kelly, Kirby, Poitras, Simard and Thériault. (10)

Other Senator present: The Honourable Senator Kolber.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Also present: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Economics Division, and Ms. Nathalie Pothier, Research Assistant.

Witnesses:

Mr. Justice Willard Z. Estey.

From the Canadian Bankers Association:

Helen Sinclair, President;

Blair Keefe, Advisor, Financial Institutions.

From the Trust Companies Association of Canada:

John L. Evans, President.

In compliance with its Order of Reference dated March 30, 1992, the Committee continued to consider *Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof*, before this bill or any related matter is submitted to the Senate.

Mr. Justice Willard Z. Estey made a statement and answered questions.

Ms. Helen Sinclair, President of the Canadian Bankers Association, made a statement and answered questions.

Mr. John Evans, President of the Trust Companies Association of Canada, made a statement and answered questions.

At 1:00 p.m. the Committee met *in camera*.

On division and with the Chairman abstaining, the Committee decided to table the interim report on regulations in the Senate the same day.

At 1:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

THE SENATE OF CANADA



LE SÉNAT DU CANADA

TUESDAY, May 5, 1992

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE & COMMERCE has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on December 17, 1991 to conduct a special study on draft regulations pertaining to the new legislation reforming Canadian financial institutions, presents an interim report on selected draft regulations.

Thursday December 12, 1991, your Committee presented its reports on the legislation governing the banks, the insurance companies, the trust companies and the cooperative credit associations. The Minister of State (Finance) came before the Committee to discuss the new legislation and stated that he would "welcome the comments of the committee considering some key regulations" and that further he "would have no problem with having the Senate committee help us define these regulations".

The Committee indicated particular interest in the insurance business regulations, joint venturing, special financing corporations, affiliated directors, the limits on borrowing, demutualization, privacy and issues related to federal provincial harmonization. (See Appendix A for the article references in the bills, for the responsible authority and for the timetable.)

With respect to two, special financing corporations and the limits on borrowing, Finance has now issued draft regulations. The Committee has to date received no representations on either.

With respect to demutualization and privacy, the Department of Finance has indicated that it would find Committee study and hearings to be quite helpful

Le MARDI 5 mai 1992

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le 17 décembre 1991 à mener une étude spéciale sur les propositions de règlement découlant de la nouvelle législation réformant les institutions financières canadiennes, présente un rapport intérimaire sur certaines de ces propositions.

Le jeudi 12 décembre 1991, votre Comité a présenté ses rapports sur les dispositions législatives régissant les banques, les sociétés d'assurances, les sociétés de fiducie et les associations coopératives de crédit. Le ministre d'État chargé des finances a comparu devant le Comité pour discuter de ces nouvelles dispositions et a affirmé qu'il accepterait volontiers de considérer les observations du Comité concernant certains règlements clés et qu'il n'aurait aucune objection à ce que ce Comité du Sénat l'aide à établir ces règlements.

Le Comité s'est montré particulièrement intéressé aux règlements portant sur l'assurance, le partenariat, les sociétés de financement spécial, les administrateurs affiliés, la limite sur les emprunts, la démutualisation, l'utilisation de renseignements confidentiels et les questions liées à l'harmonisation fédérale-provinciale. (Voir, à l'annexe A, les renvois aux articles appropriés des projets de loi, aux autorités responsables et à l'échéancier.)

Le ministère des Finances a présenté des propositions de règlement touchant deux questions, soit les sociétés de financement spécial et la limite sur les emprunts. Jusqu'à maintenant, aucune démarche n'a été faite auprès du Comité à cet égard.

En ce qui concerne la démutualisation et l'utilisation de renseignements confidentiels, le ministère des Finances a indiqué que l'étude et les

before it issues draft regulations. The Committee will shortly initiate hearings in order to gain a broad spectrum of views on these two important issues.

Following intensive interaction with interested parties and with officials from the Department of Finance, your Committee held public hearings on Tuesday March 17, Monday March 23, Tuesday March 24 and Friday April 24 on selected regulations. (It is important to note that at the time of the hearings specific draft regulations had been issued only on the insurance business regulations - and these were a quite preliminary version to which considerable reaction had already been received by the Department of Finance.)

A. The Insurance Business Regulations

The most intense discussion dealt with the insurance business regulations. Section 411 of Bill C-19 (the act respecting the banks) and of Bill C-4 (the act respecting the federal trust and loan companies) and section 442 of Bill C-28 (the act respecting the insurance companies) opened the door to networking for the financial institutions. This section permits the financial institutions to act as agent for any person with respect to the provision of any service that is provided by entities in which the financial institution is permitted to have a substantial interest.

This power for the deposit-taking institutions is, however, severely restricted by subsequent sections. Article 416 of Bills C-4 and Bill C-19 (the acts respecting the trust and loan companies and the banks respectively) places strong restrictions on insurance networking. Further, article 412 of Bill C-19 (the act respecting the banks) and 466 of Bill C-28 (the act respecting the insurance companies) place a prohibition on the fiduciary activities of banks and insurance companies. Article 467 of Bill C-28 restricts the deposit-taking activities of insurance companies. Finally article 415 of Bills C-4 and Bill C-19 (the acts respecting the deposit-taking institutions) and article 466 of Bill C-28 (the act respecting the insurance companies) place restrictions on the securities activities of financial institutions.

audiences du Comité lui seraient très utiles dans l'élaboration des propositions de règlement. Le Comité tiendra sous peu des audiences afin de recueillir un large éventail de points de vue sur ces deux questions importantes.

À la suite de contacts préliminaires intenses avec les parties intéressées et les représentants du ministère des Finances, votre Comité a tenu des audiences publiques le mardi 17 mars, le lundi 23 mars, le mardi 24 mars et le vendredi 24 avril. Ces audiences ont porté sur des règlements précis. (Il convient de souligner que lorsqu'elles ont été tenues, seules les propositions de règlement sur l'assurance ont été présentées et il s'agissait d'une version plutôt préliminaire au sujet de laquelle le ministère des Finances avait déjà reçu de nombreux commentaires.)

A. Règlements portant sur l'assurance

Les plus vives délibérations ont porté sur les règlements portant sur l'assurance. L'article 411 du projet de loi C-19 (portant sur les banques) et du projet de loi C-4 (portant sur les sociétés de prêt et de fiducie fédérales), ainsi que l'article 442 du projet de loi C-28 (portant sur les sociétés d'assurances) créent une ouverture sur la prestation de services par les institutions financières via des réseaux. Les institutions financières peuvent ainsi faire fonction de mandataire pour toute personne, à l'égard de services offerts par les entités dans lesquelles elles sont autorisées à détenir un intérêt de groupe financier.

Cette ouverture ne s'applique toutefois que sous réserve d'importantes restrictions. Ainsi, l'article 416 des projets de loi C-4 et C-19 portant sur les institutions de dépôt, impose une importante limite sur l'établissement de réseaux pour l'assurance. De plus, l'article 412 du projet de loi C-19 (portant sur les banques) et l'article 466 du projet de loi C-28 (portant sur les sociétés d'assurances), interdisent les activités fiduciaires des banques et des compagnies d'assurances. L'article 467 du projet de loi portant sur les compagnies d'assurances limite les activités de dépôt des compagnies d'assurances. Finalement, l'article 415 des projets de loi portant sur les institutions de dépôt et l'article 466 du projet de loi C-28 (portant sur les compagnies d'assurances) imposent une limite sur les

- 3 -

Networking is introduced, but clearly serious constraints are imposed.

Articles 416 of Bill C-19, dealing with the banks and of Bill C-4, dealing with the trust and loan companies prohibit deposit-taking institutions: from undertaking the business of insurance; from acting as an agent for any person in the placing of insurance; or from providing space in any branch to any person engaged in the placing of insurance; and from exercising pressure on borrowers to place insurance for the security of the bank with a particular insurance company.

Following the legislation, the regulations must provide the details of the prohibition on undertaking the business of insurance and of the relations between deposit-taking institutions and entities that undertake the business of insurance or agents and brokers.

Currently, a deposit-taking institution can market in a number of areas related to group contracts only: credit disability insurance, credit insurance, export credit insurance, credit life insurance, mortgage insurance, personal accident insurance or travel insurance. (These terms are defined in Appendix B.) The regulations will address these activities.

The regulations must also deal with restricted activities, that is those types of insurance not permitted to the banks. This includes: the modification or termination of an insurance contract by a bank on behalf of an insurance company, of an agent or broker or of a customer; the provision of advice on an insurance contract or other service or product offered particularly by an insurance company, agent, broker to a customer; the giving of information and the solicitation of business for an insurance company and the distribution of application forms or promotional material on a targeted basis.

Comments made before the Committee were directed at draft regulations issued by the Department of Finance and at various policy releases of the Department. The testimony revealed certain themes.

activités mobilières des institutions de dépôt. Ainsi, bien que l'établissement de réseaux soit permis, de nettes contraintes s'y rattachent.

Les articles 416 du projet de loi C-19 portant sur les banques et du projet de loi C-4 portant sur les sociétés de fiducie et de prêt, interdisent aux institutions de dépôt de se livrer au commerce de l'assurance; d'agir à titre d'agent pour la souscription d'assurances; de fournir des locaux dans une succursale à une personne se livrant au commerce de l'assurance; et d'exercer des pressions sur un emprunteur pour lui faire souscrire une assurance à son profit auprès d'une compagnie d'assurances donnée.

Les règlements d'application de la législation doivent fournir des détails concernant l'interdiction d'entreprendre des activités d'assurance et les liens entre les institutions de dépôt et les compagnies, agents et courtiers d'assurances.

Les institutions de dépôt peuvent vendre de l'assurance collective à leurs clients. À l'heure actuelle, elles vendent de l'assurance de crédit à l'exportation, de l'assurance-crédit, de l'assurance-vie liée au crédit, de l'assurance hypothécaire, de l'assurance contre les accidents personnels ou de l'assurance-voyages. (Des définitions sont présentées en annexe B). Les règlements viseront ces activités.

Les règlements doivent également composer avec des activités dites restreintes, c'est-à-dire les types d'assurance non permis aux banques. Ces activités comprennent la modification ou la résiliation d'un contrat d'assurance au nom d'une compagnie, d'un agent ou d'un courtier d'assurances; l'apport à un client de conseils sur un contrat d'assurance ou tout autre service ou produit offert notamment par une compagnie, un agent ou un courtier d'assurances à un client; le transfert d'information; la sollicitation pour une compagnie d'assurances; et finalement la distribution d'outils promotionnels ou de formulaires de demande à une clientèle ciblée.

Les commentaires entendus lors des audiences ont porté sur une proposition de règlement et sur divers énoncés de politique émis par le ministère des Finances. Certains thèmes se

Clearly, the influence of the insurance business regulations on the competitive position of the various financial institutions will be quite significant. Thanks to the undeniable potential for the transfer of information that the computerized systems of today and tomorrow make possible, the information industry has become an important participant in financial markets. Although this is not the place to address the larger question of information, nevertheless, with respect to the insurance business regulations, the key question is how to come up with a realistic form for the regulation that takes into account the possibilities of information transfer between banks and their insurance subsidiaries and which does not upset the current competitive balance.

The various associations that testified before the Committee reflected two basically contradictory points of view. On the one hand, the representatives of the banking sector made the case for as free a flow of information as possible and reiterated their hope that those activities in which they are already involved would not be subject to any new restrictions. On the other hand, the representatives of the insurance industry expressed serious concern that opening up the flow of information between the banks and the insurance industry would dramatically upset the existing competitive balance among participants in the general area of insurance.

Both sides of the debate drew upon the various policy releases and speeches of the Department of Finance and of cabinet officials to support their positions. It is the clear intention of the government to increase the range of business opportunities available to all the financial institutions, but with respect to the crucial question of information flow between banks and insurance agents, companies or brokers, there is no unambiguous interpretation of government releases. Both sides can find support for their positions. In fact the ongoing debate over this issue, with Finance clearly playing an active role, is an indication that no firm decision has been made.

There is effectively one basic practical issue that separates the two sides of the debate. The representatives of the banking sector accept an approach that allows them to transfer any information about a bank customer to an insurance broker, agent

dégagent des témoignages présentés devant le Comité. L'incidence du règlement relatif aux activités d'assurance sur la position concurrentielle des diverses institutions financières sera manifestement assez significative. Grâce aux possibilités indéniables du transfert de l'information qu'offrent les systèmes informatiques actuels et futurs, l'information joue maintenant un rôle important sur les marchés financiers. Bien qu'il n'y ait pas lieu ici de se pencher sur la question plus vaste de l'usage de l'information, la question clé qui se pose consiste à trouver une formule réaliste qui tienne compte des possibilités d'échanges d'information entre les banques et leurs filiales du domaine de l'assurance, sans perturber la situation concurrentielle actuelle.

Les diverses associations qui ont témoigné lors des audiences du Comité ont affiché principalement deux positions contraires. D'une part, les représentants du secteur bancaire ont plaidé en faveur d'échanges aussi libres que possible de l'information et ont réitéré leur vœu que les activités dans lesquelles les banques sont déjà engagées continuent d'être permises. D'autre part, les représentants du secteur de l'assurance ont manifesté de vives inquiétudes face aux possibilités d'échanges d'information entre les banques et leur filiales d'assurances, craignant que l'équilibre concurrentiel existant soit fortement perturbé.

Dans ce débat, les deux parties appuyaient leur argumentation sur les divers énoncés de politique et les discours du ministère des Finances et des membres du Cabinet. Le gouvernement se propose manifestement d'accroître les débouchés des activités dans lesquelles les établissements financiers peuvent s'engager, mais les communiqués qu'il a émis au sujet de la question cruciale des échanges d'information entre les banques et les agents, compagnies ou courtiers d'assurances ne se prêtent pas à une interprétation claire et nette. Les deux parties y trouvent matière à étayer leur position. En fait, la poursuite du débat sur cette question, dans lequel le ministère des Finances joue manifestement un rôle actif, montre qu'aucune décision ferme n'a été prise.

Une question fondamentale oppose d'une façon marquée les deux camps. Les représentants du secteur bancaire acceptent la formule qui leur permettrait de transmettre à un courtier, un agent ou une compagnie d'assurances, n'importe quel

- 5 -

or company with the exception of certain specified characteristics such as income, marital status, age and so forth. Representatives of the insurance sector argue that this is tantamount to a completely free flow of information. There is so much information available in the data banks of the banks about their customers that it is, for all practical purposes, impossible to list all characteristics that would impede effective target marketing of potential insurance customers for the insurance contacts of the banks. In fact some have argued that all that is needed for effective marketing is a list of names and addresses of branch customers.

The insurance industry organisations argue that a complete ban on the flow of information between banks and their insurance contacts with the exception of that needed to carry out the permitted activities of the banks is the only way to effectively provide for a smooth transition to the new competitive situation that will result when the legislation is proclaimed. The competitive balance will undoubtedly undergo change, but it will take place on a more gradual basis, giving all participants, including the regulators, time to adapt.

Two other points raised by the insurance industry related to federal provincial harmonization and the laws governing competition. With regard to the former, the provinces would have something to say about a direct telecommunications link between a branch and an insurance broker, agent or company that was primarily for the use of branch customers. With respect to the latter, it was pointed out that the question of tied selling might arise as links between deposit-taking institutions and the insurance industry strengthen.

The new legislation has introduced a fundamental change in the ability of financial institutions to overcome the barriers that had been in place for years separating the four pillars, and in particular the barriers separating banks, insurance companies and trust companies.

renseignement à propos d'un client d'une banque à l'exception de certains renseignements précis comme le revenu, l'état matrimonial, l'âge, etc. Selon les représentants du secteur des assurances, cela équivaut à une circulation totalement libre de l'information. Les bases de données des banques renferment tellement d'informations sur leur clientèle qu'il est, à toutes fins utiles, impossible de dresser la liste de tous les renseignements qui entraveraient réellement la commercialisation sélective d'éventuels clients de produits d'assurance pour les contacts d'assurance des banques. En fait, d'aucuns ont prétendu qu'il suffit d'avoir une liste des noms et des adresses des clients de la succursale pour réaliser une commercialisation effective.

Les organismes l'industrie de l'assurance prétendent qu'une interdiction totale de la circulation de l'information entre les banques et leurs contacts d'assurance - à l'exception de l'information nécessaire aux activités autorisées des banques - est le seul moyen d'assurer une transition harmonieuse à la nouvelle situation concurrentielle qui découlera de la promulgation des nouvelles mesures législatives. Il ne fait aucun doute que l'équilibre concurrentiel sera modifié, mais ce changement se fera de façon plus progressive, donnant ainsi à tous les participants, y compris les législateurs, le temps de s'adapter.

L'industrie de l'assurance a soulevé deux autres points relatifs à l'harmonisation fédérale-provinciale et aux lois régissant la concurrence. En ce qui concerne l'harmonisation, les provinces auraient leur mot à dire à propos d'un réseau direct de télécommunications entre une succursale et un courtier, un agent ou une compagnie d'assurances, réseau qui servait essentiellement aux clients de la succursale. Sur le chapitre des lois sur la concurrence, d'aucuns ont souligné que la question des ventes liées pourrait se poser au fur et à mesure que se consolident les liens entre les institutions de dépôt et l'industrie de l'assurance.

Les nouvelles mesures législatives modifient fondamentalement la capacité des institutions financières à surmonter les obstacles en place depuis des années et qui séparaient les quatre piliers - notamment les barrières se dressent entre les banques, les compagnies d'assurances et les sociétés de fiducie.

- 6 -

Banks can establish or acquire life insurance and trust company subsidiaries; life insurance companies can establish or acquire trust company subsidiaries and, if they are widely held, can own a Schedule II bank; trust companies have similar opportunities.

New inhouse activities have been permitted to the various financial institutions. For example, and of particular relevance for this regulation, deposit-taking institutions may now promote the business of an insurance company to their credit cardholders on a nontargeted basis. A considerable range of new opportunities in the field of insurance has been extended to the deposit-taking institutions.

It is important that financial institutions in Canada have access to new opportunities to expand and diversify that will enable them to succeed in the extremely competitive global financial markets within which they operate. It is important that the regulations not place these financial institutions in a straightjacket that will impede innovation and place them at a competitive disadvantage.

On the other hand, the soundness of the financial framework in Canada must never be jeopardised. Change must proceed in an orderly fashion so that the overall system can adapt.

The new legislation has made a giant leap forward. The new regulations must ensure that the changes to come can be absorbed by the system with no serious impact on its overall soundness.

The Senate Banking Committee has consistently taken a favourable view of networking with two provisos; the prohibition of tied selling and the monitoring of networking fees to ensure that they be above board.

By putting sections in the acts, as discussed previously, that clearly restrict networking by financial institutions and by issuing draft regulations with respect to the securities activities of financial institutions that require such activities to be

Les banques peuvent ouvrir ou acquérir des filiales d'assurance-vie et de sociétés de fiducie; les compagnies d'assurance-vie peuvent ouvrir ou acquérir des filiales de sociétés de fiducie et, si elles sont à capital largement réparti, peuvent posséder une banque de l'annexe II; les sociétés de fiducie disposent de possibilités semblables.

Les diverses institutions financières ont le droit maintenant d'avoir de nouvelles activités internes. Ainsi, les institutions de dépôt peuvent maintenant faire la promotion des produits d'une compagnie d'assurances auprès des titulaires de leurs cartes de crédit, dans la mesure où ces activités ne visent pas une clientèle ciblée. Les institutions de dépôt disposent maintenant d'un éventail considérable de nouvelles possibilités dans le domaine de l'assurance.

Les institutions financières au Canada doivent avoir la possibilité d'élargir et de diversifier leurs activités de façon à pouvoir soutenir la concurrence sur les marchés financiers internationaux où elles opèrent. Les règlements ne doivent pas empêcher les institutions financières d'innover, ou encore d'affaiblir leur position concurrentielle.

Par ailleurs, le régime financier du Canada ne doit jamais être compromis. Les réformes doivent être instituées de façon ordonnée pour permettre que l'ensemble du régime s'y adapte.

La nouvelle législation propose une refonte en profondeur. Les nouveaux règlements doivent être conçus de manière à permettre au régime d'absorber les réformes à venir, sans porter atteinte à sa stabilité générale.

Le Comité a, sauf pour deux points, constamment eu une vision favorable à l'établissement de réseaux. Les réserves exprimées visent les ventes liées qui devraient être interdites et les taux de rémunération qui devraient faire l'objet d'une surveillance de la part de l'organisme de réglementation compétent.

Comme il a été mentionné auparavant, le gouvernement a clairement indiqué sa volonté de limiter l'établissement de réseaux en contraignant les institutions de dépôt, désireuses d'entreprendre des activités dans le domaine des valeurs mobilières, à

- 7 -

undertaken through subsidiaries, the government has sent a clear message that unrestricted networking is not its intention. It would then be illogical to issue regulations that would permit deposit-taking institutions to network insurance - in contradiction to the intent of the statute.

In five years the legislation will be reviewed. Over the next five years the Committee will monitor the changes that will occur and industry representatives will have ample opportunity to identify the rough areas that will need smoothing. In all likelihood even more changes will occur as financial institutions evolve in response to global competition.

1. It is the recommendation of the Committee that the regulations governing the business of insurance by deposit-taking institutions ensure that these institutions be able to market those types of insurance that they have been traditionally permitted to do.

2. It is the recommendation of the Committee that the regulations governing the business of insurance by deposit-taking institutions ensure that a deposit-taking institution not be permitted to pass any information respecting its customers and the employees of its customers to any entity, except for that related to the administrative function with respect to the authorized types of group insurance.

Beyond the basic issue of information transfer between a deposit-taking institution and an insurance company, agent or broker, there are a number of specific questions related to the insurance business regulations that must be answered.

(i) The deposit-taking institutions should not be able to offer savings insurance. This is clearly a new activity for them.

(ii) Automated banking machines should be treated like branches in the regulations. Given the incredible range of services that can be provided by automated banking machines, there is very little practical difference between a branch and an

le faire par le biais de filiales. Il serait illogique que les règlements émis permettent aux institutions de dépôt d'établir des réseaux d'assurance. Cette situation se produirait si une approche basée sur une "liste de caractéristiques interdites" était adoptée, ce en contradiction avec l'intention de la loi.

Le nouveau cadre législatif devra faire l'objet d'une révision dans cinq ans. Au cours des cinq prochaines années, le Comité surveillera de près les changements qui s'opéreront, tandis que les représentants de l'industrie auront amplement l'occasion de cerner les difficultés qui doivent être aplanies. Selon toute vraisemblance, de plus en plus de changements surviendront au fur et à mesure que les institutions financières évolueront face à la concurrence mondiale.

1. Le Comité recommande que les règlements concernant la souscription d'assurances par les institutions de dépôt permettent que ces institutions continuent les activités d'assurance traditionnellement permises.

2. Le Comité recommande que les règlements concernant la souscription d'assurances par des institutions de dépôt, interdisent à ces institutions de transmettre tout renseignement concernant leurs clients et les employés de ceux-ci, à toute entité, sauf les renseignements nécessaires pour l'administration des divers types d'assurance collective autorisés.

Le Comité a donc examiné la question fondamentale des règlements concernant la souscription d'assurances. Des questions spécifiques relatives au transfert d'information entre une institution de dépôt et une filiale d'assurances doivent maintenant être présentées.

(i) Les institutions de dépôt ne doivent pas pouvoir offrir de l'assurance-épargne. Ceci constitue nettement une nouvelle activité d'assurance.

(ii) Dans les règlements, les guichets automatiques doivent être considérés au même titre que les succursales. L'incroyable panoplie de services pouvant être offerts par le biais des guichets automatiques, illustre à quel point la

automated banking machine. A regulation that was more permissive toward automated banking machines than branches would simply provide an incentive for deposit-taking institutions to move toward greater use of automated banking machines for promoting insurance.

(iii) Deposit-taking institutions should not be allowed to offer life annuities. This is not one of their traditional insurance-related activities.

(iv) Financial institutions should be allowed to do whatever foreign jurisdictions allow them to do in the foreign jurisdiction (with the exception of underwriting and in a manner consistent with the general intent of this legislation of course).

(v) With respect to financial planning on authorized types of insurance, deposit-taking institutions should be able to provide specific advice; on non-authorized types of insurance, all that should be permitted is general advice and nothing specifically related to an insurance company, agent, or broker, or type of contract. Otherwise this power can be used to circumvent the networking restrictions.

vi) No direct link between a deposit-taking institution and an insurance company, agent or broker that is for the primary use of customers of a branch of the deposit-taking institution should be permitted. This simply reinforces the networking restriction.

(vii) A deposit-taking institution and an insurance company, agent, or broker should occupy separate and distinct premises.

(viii) Finally, the deposit-taking institutions ought to, if they so desire, be able to distribute information and insurance application forms that promote the business of a not-for-profit insurance company with respect to authorized types of insurance. This is a traditional activity.

différence entre une succursale et un guichet est ténue. Un règlement plus permissif envers les guichets automatiques qu'envers les succursales ne ferait qu'ouvrir davantage la porte à l'utilisation potentielle des guichets automatiques par les institutions de dépôt pour la promotion d'assurances.

(iii) Les institutions de dépôt ne doivent pas pouvoir offrir de rentes viagères. Il ne s'agit pas d'une activité d'assurance traditionnelle qui leur est propre.

(iv) Il doit être possible aux institutions financières de faire ce qu'elles désirent à l'étranger, suivant ce que les juridictions étrangères leur permettent (à l'exception bien sûr, de la souscription d'assurances, et de façon cohérente avec l'intention générale de la présente législation).

(v) Les institutions de dépôt doivent, en regard de la planification financière relative aux types d'assurance autorisés, pouvoir offrir des conseils qui s'y rattachent de façon spécifique; et relativement aux types d'assurance non-autorisés, seuls des conseils généraux doivent être permis. Enfin nul conseil relié de façon particulière à une compagnie, un agent ou un courtier d'assurances ou à un type de contrat, ne doit être fourni. Autrement, ce pouvoir permettrait de contourner les restrictions sur l'établissement de réseaux.

(vi) Aucun lien direct ne doit être permis entre une institution de dépôt et une compagnie, un agent ou un courtier d'assurances lorsque ce lien doit servir principalement pour les clients d'une succursale d'une institution de dépôt. Cette mesure ne vise qu'à renforcer les restrictions sur la mise en réseaux.

(vii) Une institution de dépôt et une compagnie, un agent ou un courtier d'assurances doivent occuper des lieux séparés et distincts.

(viii) Finalement, les institutions de dépôt doivent pouvoir, si elles le désirent, distribuer des renseignements et des formulaires d'adhésion d'assurance visant la promotion d'une compagnie d'assurances sans but lucratif, pour les activités autorisées. Il s'agit d'une activité traditionnelle.

- 9 -

B. Affiliated Directors

From the point of view of the Department of Finance the key issue is the definition of a significant borrower. Is a director affiliated only if the loans in which he has an interest are not in good standing or if the loans are of a certain magnitude?

The representatives of the banking sector argued that a certain level of pragmatism is needed in this area. What is important is the maintenance of expertise on the boards of financial institutions - individuals with not only business experience, but also broad financial experience in the complexities of modern risk management.

Further, the current legislation calls for an Audit Committee and a Conduct Review Committee, both of which are to be dominated by unaffiliated directors. These committees play a key role in achieving federal and provincial regulatory goals. It also involves considerable regulatory scrutiny of director's loans. There are already rules regarding disclosure and conflicts of interest in the existing Bank Act that are being extended to the new Act. There is a great deal of administrative scrutiny on director's loans by the bank, by the external auditor and by regulatory authorities.

With respect to a specific definition of "affiliated", the representatives of the banking sector pointed out that the key issue is to deal with the impairment of a director's judgement. Their preference would be to see a problem in the case where a director's loan, or a loan in which the director is involved, is not in good standing. They point out, also, that no other country in the world has gone the route of the concept of affiliated directors.

The Committee has consistently expressed

B. Administrateurs affiliés

Selon le ministère des Finances, la définition d'un emprunteur important constitue la question clé du règlement portant sur les administrateurs affiliés. Un administrateur n'est-il considéré comme faisant partie du groupe d'une compagnie que lorsqu'il a un prêt en souffrance auprès de la société dans laquelle il détient un intérêt ou que lorsque le montant du prêt atteint un certain niveau?

Les représentants du secteur bancaire soutiennent qu'un certain pragmatisme s'impose dans ce domaine. Il importe que les membres des conseils d'administration des institutions financières - qui doivent avoir non seulement une expérience du monde des affaires mais également une vaste expérience dans le domaine financier - connaissent bien les complexités que présente de nos jours la gestion des risques.

Par ailleurs, la législation actuelle prévoit la création d'un Comité de vérification et d'un Comité de révision, tous deux dominés par des administrateurs qui ne sont pas affiliés à un groupe. Ces comités jouent un rôle clé en ce sens qu'ils assurent la réalisation des objectifs des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de réglementation. Par le fait même, un examen réglementaire approfondi des prêts consentis à un administrateur s'effectue. Il existe déjà dans la Loi actuelle sur les banques des dispositions qui régissent la divulgation de renseignements et les conflits d'intérêts. Ces dispositions seront incorporées dans la nouvelle loi. La banque, le vérificateur externe et les autorités réglementaires procèdent déjà à un examen administratif exhaustif des prêts consentis à un administrateur.

En ce qui concerne la définition précise de "groupe", les représentants du secteur bancaire estiment qu'il faut absolument tenir compte des cas où un administrateur fait preuve de mauvais jugement. À leur avis, cette définition devrait englober les prêts en souffrance consentis à un administrateur, ou dans lesquels il est impliqué. Ils signalent enfin que c'est la première fois qu'un pays incorpore la notion d'administrateur affilié dans la loi.

Le Comité a constamment fait part de son

the view that potential conflicts of interest with respect to members of the boards of directors of financial institutions must be minimized. In fact in its Eighth Report (Thirty-Fourth Parliament) the Committee recommended that at least one-half of the directors be independent - that is that they not be officers or employees of the institution and that they not have significant financial links with the financial institution. The latter includes a significant borrower.

3. It is the recommendation of the committee that the definition of significant borrower (with one modification) used in bill C-83 (the initial draft of the bill dealing with the federal trust and loan companies, Second Session, Thirty-fourth Parliament) be used in the regulation. (See appendix c)

There is a second issue related to the definition of affiliated directors. The representatives of the insurance industry and of the trust industry are particularly concerned with the inclusion in the definition of an affiliated director of someone who is a director of any entity that controls the company. (This inclusion does not apply if both institutions are federally regulated financial institutions.) They argue that this approach would restrict the ability of unaffiliated persons to sit on the board of a life (trust) company and, at the same time, be on the board of the life (trust) company's parent. A number of their companies now have boards of directors that are exactly the same as that of their holding company.

The inability to continue this procedure would, they argue, result in serious administrative problems for the life (trust) company. Representatives of both industries found the definition of "affiliated person" in the original draft of Bill C-4 (Bill C-83) to be acceptable.

If this definition is adopted, to ensure compliance with the regulation, the holding company could simply replace the unaffiliated directors on its board with affiliated directors (since the Canada Business Corporations Act imposes no "unaffiliated director" requirement. This would accomplish very little from a regulatory point of view.

opinion sur la nécessité de minimiser les conflits d'intérêts potentiels chez les membres de conseils d'administration des institutions financières. En réalité, dans son huitième rapport (34^{ième} législature), le Comité avait recommandé qu'au moins la moitié des administrateurs soient indépendants - c'est-à-dire qu'ils ne soient pas officiers ou employés de l'institution et qu'ils n'aient pas de lien financier important (ceci inclut l'emprunteur important) avec l'institution financière.

3. Le comité recommande que soit utilisée pour les fins du règlement, la définition (modifiée) d'un emprunteur important telle que précisée dans le projet de loi C-83 (Il s'agit de la première version de la Loi relative aux compagnies de prêt et de fiducie, deuxième session, trente-quatrième législature). (Voir annexe C)

Un second aspect relié à la définition des administrateurs affiliés, et pour lequel les représentants de l'industrie de l'assurance et des fiducies ont manifesté de l'inquiétude, est relatif à l'inclusion d'une personne qui est administrateur d'une entité contrôlant la compagnie. (Cette inclusion ne s'applique pas lorsque les deux institutions financières concernées sont réglementées au niveau fédéral). Ces représentants considèrent que cette approche reviendrait à limiter la capacité des administrateurs n'appartenant pas au groupe d'une société de siéger en même temps au conseil d'une compagnie d'assurance-vie (de fiducie) et de leur société mère. Plusieurs sociétés ont à l'heure actuelle des conseils de direction identiques à leur société mère.

Selon les compagnies d'assurance-vie et de fiducie, de sérieux problèmes administratifs surviendraient si cette procédure n'était plus permise. Leurs représentants considèrent que la définition d'un administrateur affilié telle que présentée dans la première version du projet de loi C-4 (le C-83) est acceptable.

Afin de demeurer conforme à la réglementation, il suffirait, pour répondre à cette définition, que la société mère remplace les administrateurs affiliés qui siègent sur ses conseils par des administrateurs qui n'ont pas d'intérêt important dans la société (la *Loi sur les sociétés* par

- 11 -

4. It is the recommendation of the committee that the definition of an affiliated director not include someone who is a director of any entity that controls the financial institution.

C. Joint Ventures

Finance would like the regulations to be in place for proclamation. The basic issue is the nature and size of an overall cap on less-than-control investments. The Superintendent of Financial Institutions is leaning towards a cap of 5 per cent of regulatory capital.

Both the representatives of the banking sector and of the insurance sector expressed considerable discomfort with this limit. They point out that minority investments allow financial institutions to take the strategic move across the pillars, as contemplated in the new legislation, and into other countries, as global competition intensifies. The Europeans have used this approach with tremendous success. Strategic alliances are critical because of the improved access to capital and expertise. They provide companies with the flexibility to enter and learn new and different businesses. In addition, in many cases this is the only way to enter some foreign markets because of the limitations on foreign ownership. (In Indonesia, for example, foreign ownership is limited to 30 per cent.) The 5 per cent cap is simply unrealistic in today's world. In fact there are institutions that already exceed this limit.

The financial sector representatives argue that the government already has adequate control. First, a company has internal controls to ensure the prudence and soundness of investments between 10 and 50 per cent in financial institutions. Then,

actions n'impose aucune exigence aux administrateurs "non-affiliés"). D'un point de vue réglementaire, il n'en découle que très peu de choses.

4. Le comité recommande que la définition d'un administrateur affilié ne comprenne aucune personne qui soit administrateur de toute entité contrôlant l'institution financière.

C. Partenariat

Le ministère des Finances voudrait que les règlements soient prêts au moment de la promulgation. La question fondamentale porte sur la nature et l'importance d'un plafond général pour les placements minoritaires. Le Surintendant des institutions financières opèrerait pour un plafond de 5 p. 100 du capital réglementaire.

Les représentants du secteur bancaire ainsi que de celui de l'assurance ont tous exprimé de sérieuses réserves à propos de cette limite. Ils soulignent que les placements minoritaires donnent aux institutions financières un accès stratégique à l'ensemble des piliers, comme l'envisage le projet de loi, et à d'autres pays, au fur et à mesure que la concurrence s'intensifie à l'échelle mondiale. Les Européens ont adopté cette formule avec un succès retentissant. Les alliances stratégiques sont d'une importance primordiale car elles permettent un meilleur accès aux capitaux et aux compétences. Elles offrent aux sociétés la marge de manoeuvre nécessaire pour entreprendre des activités commerciales nouvelles et différentes et se familiariser avec ces domaines. De plus, dans bien des cas, il s'agit pour elles de l'unique moyen de pénétrer certains marchés étrangers en raison des limites imposées sur le chapitre de la propriété étrangère. (En Indonésie, par exemple, la propriété étrangère est limitée à 30 p. 100.) Aujourd'hui, un plafond de cinq pour cent est tout simplement irréaliste. En fait, certaines institutions dépassent déjà cette limite.

Les représentants du secteur financier soutiennent que le gouvernement exerce déjà un contrôle suffisant. Tout d'abord, une société possède des mécanismes de contrôle internes pour assurer la sécurité et la solidité des placements de 10

- 12 -

specific attention is being given by the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) in the formulation of guidelines for minimum continuing capital and surplus requirements (MCCSR), to ensuring the capital adequacy of a company's subsidiaries (both domestic and foreign). Also for the banks, under the rules of the Bank for International Settlements (BIS), any capital related to minority investments is already deducted and the banks abide by the BIS rules. Finally the Superintendent of Financial Institutions has the discretionary power to approve all investments between 10 and 50 per cent in financial institutions and there is the requirement that undertakings be sufficient to ensure the continued solvency of companies.

5. It is the recommendation of the committee that there should be an aggregate limit of 10 per cent of regulatory capital on the non-control investments in financial institutions. Beyond this limit such investments should be subject to the approval of the minister.

D. Consultation on Prospective Regulations

The committee has now examined in detail, and made specific recommendations on a number of regulations after extensive consultation with industry. There are, however, other regulations that have yet to be issued before proclamation. A number, such as the securities activities of financial of financial institutions and minimum capital requirements, have clearly defined provincial interests.

The federal government and the provinces have set up formal and informal networks to exchange information and to resolve jurisdictional issues that may arise in a number of areas.

6. The committee is confident that these networks will prove useful in dealing with those regulations with strong provincial interest so that the needed regulations will be drafted in the same spirit of co-operation that has been displayed in the process in which the committee took part.

à 50 p. 100 dans des institutions financières. Ainsi, le Bureau du Surintendant des institutions financières (BSIF) se penche actuellement sur la formulation de lignes directrices concernant l'excédent de capital minimum requis en permanence pour assurer la suffisance du capital des filiales (nationales et étrangères) d'une société. Par ailleurs, en ce qui concerne les banques, selon les règles de la Banque des règlements internationaux (BRI), tout capital ayant trait à des placements minoritaires est déjà déduit et les banques se conforment aux règles de la BRI. Enfin, le Surintendant des institutions financières a le pouvoir discrétionnaire d'approuver tous les placements entre 10 et 50 p. 100 dans des institutions financières sans compter l'obligation que les engagements soient suffisants pour maintenir la solvabilité des sociétés.

5. Le comité recommande l'imposition d'une limite globale de 10 p. 100 sur le capital réglementaire pour les placements minoritaires dans les institutions financières. Au-delà de cette limite, les placements devraient être approuvés par le ministre.

D. Consultation sur d'autres règlements éventuels

Le Comité, suite à une large consultation avec l'industrie, a examiné en détail un certain nombre de règlements et a fait des recommandations particulières sur ceux-ci. Certains autres règlements doivent être émis avant la promulgation de l'ensemble de la législation portant sur la réforme des institutions financières canadiennes, et encore d'autres devront l'être après cette promulgation. Parmi ces règlements, certains définissent clairement des intérêts provinciaux, notamment les activités mobilières des institutions financières ainsi que les exigences de capitaux minima.

Le gouvernement fédéral et les provinces ont instauré des réseaux formels et informels pour favoriser l'échange d'information et pour résoudre les questions de juridiction qui surviennent dans plusieurs domaines.

6. Le comité est confiant que ces réseaux permettront de formuler des règlements d'intérêt provincial dans cet esprit de collaboration manifesté jusqu'à maintenant.

- 13 -

Opportunities may also arise to present other views on regulatory issues of general interest when the committee moves on to its study of the regulations concerning demutualization and the use by a financial institution of the information provided to it by its customers.

Respectfully submitted,

D'autres opinions pourront émerger au sujet des questions réglementaires d'intérêt général lorsque le Comité mènera son étude sur la démutualisation et celle portant sur l'utilisation des renseignements fournis par les clients aux institutions financières.

Respectueusement soumis,

Le président

JEAN-MARIE POITRAS
Chairman

ANNEXES/APPENDICES

Appendix A

Subject: Proposed Senate Banking Committee hearings on selected regulations related to Bills C-4, C-19 and C-28.

Regulations	Who is responsible?	Comments
Bank and Trust companies and Insurance Sec. 416 of C-19 Sec. 416 of C-4	Department of Finance Finance has issued draft regulations. These were not well received by any one. <u>Finance has now issued a response to industry submissions and its general intentions to the Committee.</u>	Finance would like to wait until the Committee hearings are over to issue another draft. These regulations are needed at time of proclamation of the legislation.
Demutualization Sec. of C-28	Department of Finance Finance has not issued actual draft regulations. It did provide some idea of its views just before the bills were passed.	No consensus in the insurance industry. Regulations are not needed at time of proclamation. Finance will wait for public hearings.
Privacy Sec. 444 of C-4 Sec. 459 of C-19 Sec. 489 of C-28	Department of Finance	Finance will wait for public hearings. Regulations are not needed at time of proclamation.
Joint venturing Sec. 451 and 453 of C-4 Sec. 466 and 468 of C-19 Sec. 493 and 495 of C-28	Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI)	Negotiations are ongoing, particularly with the banks. <u>Regulations are not needed from a legal point of view at time of proclamation - but without such regulations any ventures in which the institution would have more than 10% or less than 50% would not be possible.</u>
Special Financing Corporations Sec. 449 of C-4 Sec. 464 of C-19 Sec. 490 of C-28	Department of Finance	Regulations will be ready at time of proclamation.
Limits on borrowing Sec. 473 of C-28 (for life companies) Sec. 476 of C-28 (for property and casualty companies)	Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI)	Regulations will be ready at time of proclamation.
Affiliated directors Sec. 166 of C-4 Sec. 162 of C-19 Sec. 170 of C-28	Department of Finance	Regulations needed at time of proclamation.

Annexe A

Sujet : Règlements proposés pour étude dans le cadre des audiences du Comité sénatorial permanent sur les banques et le commerce.

Projets de loi concernés : C-4, C-29 et C-28

Règlements	Entité responsable	Commentaires
Banques, sociétés de fiducie et l'assurance C-19 article 416 C-4 article 416	Ministère des Finances Le ministère avait émis des ébauches qui n'avaient pas été bien accueillies par le milieu. Le ministère a maintenant réagi aux soumissions de l'industrie et a affiché ses intentions générales au Comité.	Le ministère souhaiterait attendre le résultat des audiences du Comité avant d'émettre une autre ébauche. Ces règlements sont requis pour la proclamation.
Démutualisation C-28 article 238	Ministère des Finances Le ministère n'a pas émis d'ébauche de règlement. Juste avant l'adoption des projets de loi, il a fourni quelques indications de ses intentions.	L'industrie de l'assurance n'arrive pas à un consensus. Les règlements ne sont pas requis pour la proclamation. Le ministère préfère attendre la tenue des audiences publiques.
Confidentialité C-4 article 444 C-19 article 459 C-28 article 489	Ministère des Finances	Le ministère préfère attendre la tenue des audiences publiques. Les règlements ne sont pas requis pour la proclamation.
Partenariat C-4 articles 451 et 453 C-19 articles 466 et 468 C-28 articles 493 et 495	Bureau du Surintendant des institutions financières (BSIF)	Des négociations ont lieu, particulièrement avec les banques. D'un point de vue légal, les règlements ne sont pas requis, pour la proclamation. Pourtant sans ces règlements, toute institution détenant soit plus de 10 % soit moins de 50 % des avoirs ne serait possible.
Société de financement spécial C-4 article 449 C-19 article 464 C-28 article 490	Ministère des Finances	Le règlement sera prêt pour la proclamation.
Limites sur les emprunts C-28 article 473 (vie) article 476 (multirisq.)	Bureau du Surintendant des institutions financières (BSIF)	Le règlement devrait être prêt pour la proclamation.
Administrateurs affiliés C-4 article 166 C-19 article 162 C-28 article 170	Ministère des Finances	Règlements requis pour la proclamation.

Appendix B/Annexe B**C-28**

Third Session, Thirty-fourth Parliament,
40 Elizabeth II, 1991

HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-28

An Act respecting insurance companies
and fraternal benefit societies

"Credit insurance" means insurance against loss to a person who has granted credit where the loss is the result of the insolvency or default of the person to whom credit is given but does not include insurance coming within the class of mortgage insurance.

"Mortgage insurance" means insurance against loss caused by default on the part of a borrower under a loan secured by a mortgage on real property, a hypothec on immovable property or an interest in real or immovable property.

"Personal accident insurance" means

(a) insurance against loss resulting from bodily injury to, or the death of a person caused by an accident, or

(b) insurance whereby an insurer undertakes to pay a certain sum or sums of money in the event of bodily injury to, or the death of a person caused by an accident.

C-28

Troisième session, trente-quatrième législature,
40 Élisabeth II, 1991

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-28

Loi concernant les sociétés d'assurance
et les sociétés de secours mutuels

"Crédit" signifie assurance garantissant un créancier contre la perte résultant de l'insolvabilité ou de la défaillance du débiteur, sauf en matière d'hypothèque.

"Hypothèque" signifie assurance contre la perte causée par la carence du bénéficiaire d'un prêt garanti par une hypothèque sur un immeuble ou par un droit immobilier.

"Accidents corporels" signifie

(a) assurance contre la perte causée par une blessure ou mort accidentelle, ou

(b) assurance aux termes de laquelle l'assureur s'engage à payer une ou plusieurs sommes d'argent en cas de blessure ou mort accidentelle.

Appendix C/Annexe C

Bill C-83 dealing with affiliated persons

Projet de loi C-83 concernant
les administrateurs affiliés

Trust and Loan Companies

Sociétés de fiducie et de prêt

For the purpose of this section:

Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article :

"Equity of the entity" means the amount by which the assets of an entity exceed the liabilities of the entity as shown on the balance sheet of the entity at the end of its most recently completed financial year.

"Capitaux propres de l'entité" s'entend de l'excédent de l'actif de l'entité sur son passif conformément au bilan de celle-ci à la fin de l'exercice le plus récent.

"Indebtedness for borrowed money" includes commercial paper, acceptances and lines of credit to the extent drawn on.

"Montant des emprunts" s'entend notamment des effect de commerce, des acceptations et des sommes tirées en vertu d'une marge de crédit.

"Loan not in good standing" has the meaning given that expression by the regulations.

"Prêt en souffrance" s'entend au sens donné à cette expression par les règlements.

"Significant borrower", in respect of a company, means:

"Emprunteur important s'entend :

(a) a natural person who has outstanding indebtedness for borrowed money, including any margin loan referred to in section 476, from the company, other than a loan secured by a mortgage on the principal residence of that person, in an aggregate principal amount that exceeds \$100,000, or

(a) de la personne physique dont le montant impayé des emprunts auprès de la société ou des membres de son groupe, y compris les prêts sur marge visés à l'article 476 mais à l'exception des emprunts garantis par hypothèque consentie sur la résidence principale de la personne, excède 100 000 \$, ou

(b) an entity that has outstanding indebtedness for borrowed money, including any margin loan referred to in section 476, from the company and any affiliate of the company in an aggregate principal amount that exceeds the greater of:

(b) de l'entité dont le montant impayé des emprunts auprès de la société ou d'un membre de son groupe, y compris les prêts sur marge visés à l'article 476, excède le plus élevé des montants suivants :

- (i) \$500,000, and
- (ii) 25 per cent of the sum of the total indebtedness for borrowed money of the entity then outstanding.

- (i) 500 000 \$,
- (ii) la somme du montant équivalent à 25 p. 100 du montant total impayé de ses emprunts.

[Text]

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 5, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred the subject matter of Bill C-48, to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other acts in consequence thereof, met this day at 10:30 a.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have with us today three groups of witnesses. The first is the Honourable Justice Willard Estey, whom many of you know. The next witnesses will be representatives from the Canadians Bankers Association, followed by representatives of the Trust Companies Association of Canada.

Thank you for being with us today, Mr. Justice Estey. You are sitting in the chair of a witness, sir. I would prefer to see you sitting in the chair of an expert. We thank you for being with us today.

Senators have a copy of the evidence which you gave when you appeared before the other place. I understand that you are ready to go over that evidence with us and that you will then accept questions. The floor is yours, sir.

The Honourable Justice Willard Z. Estey: Mr. Chairman, first, let me tell you that I am here speaking for myself as a worn out old taxpayer and as the fellow who wrote the inquiry report on the collapse of the banks in Alberta. I represent no one. I practise law, as senators know, and I advise the chairman of the Bank of Nova Scotia. I also referee the rows of the Press Council. I have a few other jobs as well. However, I am not here representing any of the foregoing.

I have only two or three things to say which I think are essential to the process we find ourselves in. First, I want to make it clear that I am absolutely in favour of the rapid passage of Bill C-48.

By making that statement, I do not think it is a complete bill. If we waited for all bills to be complete, the legislative process and democracy would come to a halt.

If I may say so, the changes which have been made in the bill to date are technically good. I support them and I hope that in the summer when this committee resumes operations on financial matters, you will pick up where the executive branch of our government unhappily left off and finish the job started by Bill C-48.

There is one very large omission in this bill which I will lay out before I start. It is that in 1923 the Home Bank collapsed in southern Ontario because there was no way to revive it. The statute was deaf, dumb and silent on the question of what to do with a weakened financial institution. Can it be bailed out? It could not be done.

The other thing you should know is that when the banks in Alberta collapsed and we started the banking inquiry in 1985,

[Traduction]

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 5 mai 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été déferé le sujet du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier le sujet du projet de loi.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président : Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui trois groupes de témoins. Le juge Willard Estey, que beaucoup d'entre vous connaissent, ouvrira la séance. Témoigneront ensuite les représentants de l'Association des banquiers canadiens, et ceux de l'Association des compagnies de fiducie du Canada.

Nous vous remercions d'être venu témoigner aujourd'hui, juge Estey. Vous prenez place au fauteuil du témoin, mais je préférerais vous voir à celui de l'expert. Nous vous remercions d'être venu témoigner aujourd'hui.

Les sénateurs ont une copie de votre témoignage à l'autre endroit. Je crois savoir que vous êtes prêt à y revenir avec nous et que vous répondrez ensuite aux questions. Vous avez la parole, monsieur.

Le juge Willard Z. Estey : Tout d'abord, monsieur le président, permettez-moi de dire que je suis venu parler en mon nom personnel, à titre de vieux contribuable usé et d'auteur du rapport de l'enquête sur l'effondrement des banques en Alberta. Je ne représente personne. Comme les sénateurs le savent, je pratique le droit et je conseille le président de la Banque de Nouvelle-Écosse, en plus d'arbitrer aussi les différends du conseil de presse. Je coiffe aussi quelques autres chapeaux. Je ne représente toutefois personne ce matin.

Je n'ai que deux ou trois choses à dire, que je considère essentielles au processus en cours. Je précise d'abord clairement que je suis tout à fait en faveur de l'adoption rapide du projet de loi C-48.

Je ne crois toutefois pas que le projet de loi soit complet. Si nous attendions que tous les projets de loi le soient, le processus législatif et la démocratie s'enrayeraient complètement.

Si je puis me permettre, les modifications apportées au projet de loi jusqu'à maintenant sont bonnes sur le plan technique. Je les appuie et j'espère que lorsque qu'il reprendra ses travaux sur les questions financières à l'été, le comité prendra la relève là où l'exécutif s'est malheureusement arrêté et terminera le travail amorcé par le projet de loi C-48.

Le projet de loi comporte une lacune flagrante, que je décrirai avant d'aller plus loin. En 1923, la Home Bank a fermé ses portes dans le Sud de l'Ontario parce qu'il était impossible de la relancer. La loi ne prévoyait absolument rien quant à ce qu'il fallait faire d'une institution financière affaiblie. Pouvait-on la renflouer? C'était impossible.

Vous devriez aussi savoir que lorsque les banques de l'Alberta se sont effondrées et que nous avons lancé l'enquête

[Text]

the Home Bank collapse of 1923 was still being litigated—not one word had been added to the Bank Act in the succeeding 60 years. We now have the same situation.

We have litigation which has ricocheted up and down through to the Supreme Court of Canada. There are three appeals now in the Supreme Court from the lower courts on the liability of people in the collapse of the CCB and Northland banks. There are innumerable cases and actions in the courts of Alberta and elsewhere. So it will be that 60 years from the year 1985, some fellow will be investigating another collapse and say, "You know, the litigation for that Alberta thing in 1985 is still in the courts."

The sad thing is that Bill C-48 does nothing—absolutely nothing—to deal with what actually happened in 1985 and 1986. A western slanted viewpoint would be that nothing has been done because the event happened in Alberta. If the bomb had gone off in Upper Canada and put a crack in Bay Street, there would be 6500 amendments to the Bank Act to see that it did not happen again.

It is a sad fact that Bill C-48 is a product of the work of the executive branch of government under a committee of public servants. I attended their first meeting at the request of Mr. Wilson, the then Minister of finance, and saw them on their way to the implementation of that 1986 report.

Bill C-48 is not an implementation of that report. Recommendation 41 on page 337 of the 675-page report, in one page with three simple paragraphs, says exactly what has to be done. There is not one word in Bill C-48 which deals with that recommendation.

First, the recommendation states that liquidity advances have to be regulated from the Bank of Canada because they simply do not have the staff or the expertise to ascertain whether they have any security for what they advance.

Second, the objective and aim of a rehabilitation or rescue program is the restoration of a bank or financial institution—which I will call a bank for simplicity purposes—to health and return to the marketplace and to private ownership. There is nothing in Bill C-48 about that. A by-product of that is to get back the taxpayers' money in terms of what he and she put up for the payment of deposit insurance.

The third part of the recommendation is that there has to be a quarter-back to run a rescue program. In 1985, it was a "weekend exercise with nobody in charge". The chairman of the Bank of Canada testifying before the inquiry in a remarkable, clear, concise and frank performance, said that before he got into this business of CCB and Northland, he unconsciously thought that the chairman of the bank and of the board of governors of the Bank of Canada was in charge of banking in Canada, but he learned—and this is a paraphrase of his words—in the course of living through that crisis the Bank of Canada did not have that burden by statute, nor did it have the staff or machinery to carry it out. That is not in Bill C-48. We are back where we started.

[Traduction]

en 1985, l'effondrement de la Home Bank en 1923 faisait toujours l'objet de litiges—on n'avait absolument rien ajouté à la Loi sur les banques au cours des 60 années suivantes. Nous nous retrouvons maintenant dans la même situation.

Nous sommes en présence de litiges qui se sont rendus jusqu'à la Cour suprême du Canada, qui est actuellement saisie de trois appels à la suite de décisions rendues par des tribunaux de niveau inférieur au sujet de la responsabilité des intervenants dans l'effondrement de la BCC et de la Norbanque. Il y a encore d'innombrables dossiers et poursuites devant les cours de l'Alberta et d'ailleurs. C'est pourquoi, 60 ans après 1985, quelqu'un fera enquête sur un autre effondrement pour se rendre compte que les tribunaux sont toujours saisis de litiges découlant de l'affaire de l'Alberta en 1985.

Ce qui est triste, c'est que le projet de loi C-48 ne fait absolument rien pour régler les problèmes qui se sont posés en 1985 et 1986. Quelqu'un de l'Ouest affirmerait qu'il ne s'est rien fait parce que le problème s'est posé en Alberta. S'il avait éclaté au centre du Canada et mis en danger la rue Bay, on aurait adopté 6 500 amendements à la Loi sur les banques pour éviter que le problème ne se reproduise.

Il est malheureux que le projet de loi C-48 soit le fruit des efforts de l'exécutif coiffés par un comité de fonctionnaires. J'ai assisté à la première réunion du comité à la demande de M. Wilson, ministre des Finances de l'époque. Je les ai orientés vers la mise en œuvre du rapport de 1986.

Le projet de loi C-48 ne donne pas suite au rapport en question. La recommandation 41, à la page 392 du rapport de 745 pages, précise exactement ce qu'il faut faire en une page de trois paragraphes simples. Le projet de loi C-48 ne contient pas le moindre mot à ce sujet.

La recommandation précise d'abord que les avances de fonds doivent être réglementées par la Banque du Canada, parce que les intéressés n'ont tout simplement pas le personnel ou les compétences spécialisées nécessaires pour déterminer si les avances qu'elles consentent sont assorties d'une sûreté.

Deuxièmement, un programme d'aide ou de sauvetage vise à relancer la banque ou l'institution financière—je parlerai de banques pour des raisons de simplicité—et à la rendre au marché et à ses propriétaires privés. Le projet de loi C-48 ne contient rien à ce sujet. Ces efforts comportent un sous-produit : on veut récupérer l'argent que les contribuables ont versé pour payer l'assurance-dépôts.

La troisième partie de la recommandation prévoit qu'il doit y avoir quelqu'un pour diriger un programme de sauvetage. En 1985, il s'agissait d'un «exercice de fin de semaine sans aucun chef». Au cours d'un témoignage remarquable, clair, concis et franc, le président de la Banque du Canada a déclaré qu'avant de se lancer dans cette affaire de la BCC et de la Norbanque, il croyait inconsciemment que le président de la banque et du conseil d'administration de la Banque du Canada était responsable du secteur bancaire au Canada. Comme il l'a dit, il a toutefois appris pendant la crise en question que la loi n'imposait pas ce fardeau à la Banque du Canada et que celle-ci n'avait ni le personnel ni les moyens nécessaires pour s'en charger. Il n'en est pas question dans le projet de loi C-48. Nous sommes de retour à notre point de départ.

[Text]

There are some improvements, and let us not be negative. You have to start somewhere. There are some coordinating things that have been added since the introduction of the bill. For example, the Canadian Payments Association Act has been accommodated into it. There are not a great many of what I would call fundamental changes which have been made.

Let us get on to what happened. In Alberta, the public lost hundreds of millions of dollars. This was not petty cash, but big money. By today's amplitude and when inflation is taken into account, it would be an enormous figure. The Bank of Canada, for example, is in the courts now trying to retrieve, I forget how many hundred millions of dollars. It has never really been made clear, but it is around \$300 million or \$400 million of its liquidity advances because of some doubt about security and priority.

The \$255 million put up by the banks, by the Province of Alberta and by the Government of Canada is lost forever. Not only was deposit insurance paid out, but the funds to reimburse all depositors who lost their money above and below \$60,000 are irretrievably gone.

Why did that happen? Because of a combination of things, starting with the launch of the banks with a rather strange and mystical niche in the banking business, and with a strange outlook as to how they would survive in a sort of ghettoized operation out on the great central plain.

Second, the bank's supervision was inadequate, both as to size and skill, but certainly in terms of the willingness to pull the trigger when it was realized there was something seriously wrong with those banks.

There are many more reasons why those banks went under. I think in retrospect that the main one was simply that they tried to operate on too narrow a base. No one pointed that out to them. No one made any changes on the way through. The regulatory pattern was insensitive to any strategic reassignment of the thrust of the banks, and they went under.

There are three or four fundamental questions which the legislators in the Parliament of Canada have to address before you consider what should be done to regulate our banking system. It should open with an understanding, as I am sure everyone in this room has—although I am not sure everyone in Parliament realizes it—that in banking Canada has one of its great, great exports. It does not burn off any resources. It creates no pollution. It just rolls the money into our national coffers.

Canadian banks earn abroad from 30 per cent to 45 per cent of their earnings. If we weaken the banking structure in Canada, that free export will be jeopardized. It is the closest thing to tourism where, for example, scenery can be exported—an infinite operation of a highly developed skill. It used to be said that we only had two really highly developed exportable skills. One was banking and the other was making steel. We lost the lead we had in the latter. Let us not lose it in the former.

[Traduction]

Évitons d'être négatifs: il y a quand même des améliorations. Il faut commencer quelque part. On a ajouté des moyens de coordination depuis la présentation du projet de loi, qui tient par exemple compte de la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Les changements fondamentaux ne sont pas nombreux.

Passons à ce qui s'est produit. En Alberta, le public a perdu des centaines de millions de dollars. C'était beaucoup d'argent. En dollars d'aujourd'hui et compte tenu de l'inflation, le chiffre serait énorme. La Banque du Canada, par exemple, est actuellement devant les tribunaux pour essayer de récupérer je ne sais plus combien de centaines de millions de dollars. Le montant n'a jamais été précisé clairement, mais il est question d'environ 300 ou 400 millions de dollars d'avances de fonds, parce qu'il subsiste des doutes quant aux sûretés et aux priorités.

Les 255 millions de dollars investis par les banques, par la province de l'Alberta et par le gouvernement du Canada sont disparus à jamais. Non seulement l'assurance-dépôts a-t-elle été payée, mais les fonds qui ont servi à rembourser tous les déposants qui avaient plus ou moins de 60 000 \$ et ont perdu leur argent sont disparus à jamais aussi.

Pourquoi cela s'est-il passé? À cause d'une combinaison de facteurs, depuis le lancement des banques dans un créneau plutôt étrange et mystique du secteur bancaire, jusqu'à une perspective étrange quant à leur survie éventuelle dans un secteur d'activité en quelque sorte séparé du grand courant bancaire.

En second lieu, la supervision de la banque a manqué par son ampleur et sa compétence, mais surtout lorsqu'il s'est agi d'appuyer sur la gâchette lorsqu'on s'est rendu compte que ces banques avaient un problème véritable et grave.

Ces banques se sont effondrées pour beaucoup d'autres raisons. En rétrospective, je pense que c'était principalement parce qu'elles ont essayé de fonctionner dans un créneau trop étroit. Personne ne le leur a dit et personne n'a apporté de changement en cours de route. Le régime réglementaire ne se prêtait pas à une réorientation stratégique des banques, qui se sont effondrées.

Les législateurs du Parlement du Canada doivent répondre à trois ou quatre questions fondamentales avant d'aborder ce qu'il faudrait faire pour réglementer le système bancaire. Il faudrait d'abord comprendre, comme vous l'avez tous fait, j'en suis sûr—même si je ne suis pas sûr que chacun au Parlement s'en rende compte—que le secteur bancaire est un des grands produits d'exportation du Canada. Il ne consomme pas de ressources, ne pollue pas. Il ne fait que verser de l'argent dans les coffres de l'État.

Les banques canadiennes font de 30 à 45 p. 100 de leurs profits à l'étranger. En affaiblissement la structure bancaire au Canada, nous mettrons en danger ces exportations gratuites. C'est l'activité qui se rapproche le plus du tourisme qui exporte par exemple des panoramas. Il s'agit là d'une utilisation infinie d'une compétence spécialisée très développée. On disait auparavant que nous n'avions que deux connaissances exportables vraiment bien développées: le secteur bancaire et la sidérurgie. Nous ne sommes plus des chefs de file dans ce dernier cas. Il faudrait donc éviter le même sort dans le premier.

[Text]

There are three or four theorems that have to be sorted out. We see in the United States and in the United Kingdom that their regulatory systems are based upon the ability to recognize that there are some essential banks. That is to say, they cannot be allowed to fail because they will destroy commercial and community structures. They are vital to national existence, and as such, cannot be allowed to fail.

There are two examples which you have no doubt read about. One is JMB in the United Kingdom, which was a metal exchange bank and vital to the attraction to the London financial market of commodity trading. It became insolvent. In the typical United Kingdom tradition, like a whale swallowing a sardine, they took that bank into the inner sanctum of the Bank of England and without any report to anyone, and without it showing up in the financial statement at year end, three or four years and an uncountable number of pounds later out came a new bank, the rebuilt JMB. It is under new ownership. It was not a restoration, although the old owners could have participated if they had put up some money.

We could not operate that way because there is no accounting to the public, the House of Commons or to anyone as to what goes on.

The United States is a different example. The Continental Bank of Illinois was a bizarre and famous bank collapse based upon the machinations of a wee bank down in central Iowa or Nebraska, the Penn Square Bank. It brought down the third biggest bank in the United States, the Continental Bank. The Federal Reserve Board and the Federal Deposit Insurance Corporation put billions of dollars into that bail-out. There were great debates in Congress, some of which are still going on, as to whether or not they did not over-finance it.

In any event, it was restored to health. The ownership was juggled in a resale to the public. The money was put back into the Federal Reserve Bank and the FDIC funds. Apart from Congress' sensitivity about how much public money was put at risk, the thing was a success. That is different from the U.K. system. I am not here to advocate any particular way.

The second theorem illustrates where the answer lies. The cost of rebuilding a financial institution cannot morally or intelligently be placed upon surviving financial institutions. We do not do that in any other element of society.

Furthermore, the Competition Act denies banks the right and ability to sustain a bank when they see it beginning to weaken. The Competition Act mandates that you kill a weak bank like a wolf knocks off a weak moose. Then you turn around and say, "But you've got to revive it." That makes no sense. It is like selling an iron lung to a surgeon before an operation.

The second thing wrong is that it is morally wrong. The Parliament of Canada passed the CDIC Act which enables the CDIC to levy premiums for deposit insurance. Those moneys

[Traduction]

Il y a trois ou quatre théories à préciser. Les systèmes réglementaires des États-Unis et du Royaume-Uni sont fondés sur la capacité de reconnaître qu'il existe des banques essentielles. Cela veut dire qu'on ne peut les laisser s'effondrer parce qu'elles démoliront les structures commerciales et communautaires. Elles sont vitales pour tout le pays et il ne faut donc pas les laisser s'effondrer.

Il y a deux exemples dont vous avez sans doute entendu parler. Il y a d'abord celui de JMB au Royaume-Uni, banque d'échange de métaux qui jouait un rôle vital pour attirer des opérations sur les marchandises vers les marchés financiers de Londres. La banque est devenue insolvable. Comme cela se fait habituellement au Royaume-Uni, un peu comme la baleine qui avale la sardine, la Banque d'Angleterre a absorbé la banque en question sans présenter aucun rapport et sans que l'opération n'apparaisse dans les états financiers de fin d'exercice. Trois ou quatre ans plus tard, après qu'on y ait englouti des sommes incalculables, une nouvelle banque a fait son apparition, la nouvelle JMB. La banque a de nouveaux propriétaires. Ce n'était pas une relance, même si les anciens propriétaires auraient pu y participer s'ils y avaient investi un peu d'argent.

Nous ne pourrions agir ainsi, parce qu'il n'est rendu aucun compte de ce qui se passe au public, à la Chambre des communes, à personne.

Aux États-Unis, c'est différent. La Continental Bank of Illinois a connu une fin bizarre et sensationnelle à la suite des machinations d'une minuscule banque du centre de l'Iowa ou du Nebraska, la Penn Square Bank. Celle-ci a entraîné l'effondrement de la troisième banque en importance aux États-Unis, la Continental Bank. La Banque centrale américaine et la Société fédérale d'assurance-dépôts ont injecté des milliards de dollars dans ce renflouement. Au cours de grands débats au Congrès, dont certains durent toujours, on a cherché à déterminer si le financement n'a pas été excessif.

De toute façon, la banque a été remise sur pied. Elle a changé de propriétaires à la suite d'une revente au public. L'argent a été rendu à la Banque centrale américaine et à la SFAD. L'ampleur des fonds publics en cause a peut-être chatouillé le Congrès, mais l'opération a réussi. Le système n'est pas le même qu'au Royaume-Uni. Je ne suis pas venu défendre l'un ou l'autre.

La deuxième théorie révèle où se trouve la solution. On ne peut moralement ou intelligemment imposer aux institutions financières survivantes le coût de la relance d'une institution financière. Cela ne se fait dans aucun autre secteur de la société.

En outre, la Loi sur la concurrence ne permet pas aux banques de soutenir une autre banque qui commence à faiblir. Elle oblige à fermer une banque faible, un peu comme le loup qui saute à la gorge de l'orignal affaibli. On fait ensuite volte-face pour affirmer qu'il faut la relancer. Cela n'a aucun sens. C'est comme vendre un poumon d'acier à un chirurgien avant une intervention.

Deuxièmement, c'est moralement mauvais. Le Parlement du Canada a adopté la Loi sur la SADC, qui permet à celle-ci de percevoir des primes pour l'assurance-dépôts. Les sommes en question sont versées. Il s'agit d'argent détenu en fiducie pour

[Text]

are paid in. They are trustee moneys held to pay off the depositors in the event of the collapse of the deposit holder.

Bill C-48 authorizes a raid on that, by inference, by necessary, binding and inexorable inference. It is a raid to finance this FIRP or bail-out. They are trust moneys which belong to the depositors. If it is to be drained with a misguided FIRP, then there is a failure sequential to it in that there is no money to pay off the depositors. Thus, the Government of Canada, as it did in respect of CCB and Northland, comes forward to say, "Don't worry. We'll pay it all off."

That makes no sense. It is a kind of willy-nilly first-aid kit that is popped out if you run out of the other fellow's money that you should not have spent in the first place.

In simple terms those are the two big basic theorems one has to encounter. The third one, which is mechanical, is what is the role of OSFI? It is not the same as the old OIGB; it is bigger. But it does not include the Bank of Canada and it does not include the CDIC.

When you look at those two agencies, you ask, "What is the role of the Bank of Canada?" It is limited to liquidity advances. That was a role put on them because they had money. There is no rationale for that. They do not have the inspection system to follow the bank downwards; and they do not have the inspection system to see whether or not the liquidity advance will have security.

The last animal in the zoo is the CDIC, the deposit insurance corporation which is paralleled to the FDIC in the United States for commercial banks. It is really the embalmer in this process that Bill C-48 sets out. It carries out the liquidation, and I do not criticize that. I think by the process of elimination that is the right answer. Everyone does not agree with that. It is a subjective thing. It could work the other way in that OSFI, which is now the trigger puller, could run the thing. Logically, the training and the liquidation experience is in CDIC.

That takes us to the next point which Parliament has to think about. If a new and expanded role is to be assigned to the CDIC, can you leave it with the same organic structure it has now? With the greatest respect to all concerned, that makes no sense whatever. If the FDIC is to have the duty, burden and right to liquidate, revive, rescue, or whatever, then it has to have vastly greater powers. It has to have the power to merge, to engineer a merger or a refinancing with new capital, issue new stocks, sell assets, or some of them, shut part or all of the bank down, or liquidate it through either the Company Creditors Arrangement Act or any other special statute to wring it out and bury it.

The real object would be to clean it up and put it back into the banking stream with new ownership. The last theorem is this, and it is dear to your hearts, I am sure. In our enthusiasm to protect the banking industry, or any other industry, we must not expose public funds to the protection of private ownership. That would be an inherent evil which should not be tolerated.

[Traduction]

payer les déposants en cas d'effondrement de l'institution de dépôt.

Il faut en conclure nécessairement, obligatoirement et inexorablement que le projet de loi C-48 permet de rafler cet argent. Cette rafle sert à financer la restructuration ou le renflouement en question. Cet argent en fiducie appartient aux déposants. Si l'argent doit être englouti dans une restructuration mal organisée qui est suivie d'une faillite, il ne reste alors plus d'argent pour payer les déposants. Le gouvernement du Canada déclare alors, comme il l'a fait dans le cas de la BCC et de la Norbanque, qu'il ne faut pas s'inquiéter, car il paiera tout.

Cela n'a aucun sens. Il s'agit en quelque sorte, bon gré mal gré, d'une trousse de secours que l'on ouvre lorsqu'on n'a plus l'argent du voisin, qu'il n'aurait pas fallu dépenser pour commencer.

Voilà, en termes simples, les deux grandes théories de base dont il faut tenir compte. La troisième est d'ordre mécanique: quel est le rôle du BSIF? *ft2**adv2LINE396*12 *ft2a* Son rôle est plus important que celui de l'ancien BIGB, mais il ne s'applique pas à la Banque du Canada, ni à la SADC.

Lorsqu'on jette un coup d'oeil sur ces deux entités, on s'interroge sur le rôle de la Banque du Canada. Il est limité aux avances de fonds. C'est un rôle qui lui a été imposé parce qu'elle avait de l'argent, mais que rien ne justifie. Elle n'a pas le système d'inspection nécessaire pour suivre les banques en aval ou pour déterminer si l'avance de fonds sera nantie par une sûreté.

En bout de ligne, on trouve la SADC, la Société d'assurance-dépôts, homologue de la SFAD qui s'occupe des banques commerciales aux États-Unis. C'est en réalité l'embaumeur du processus établi par le projet de loi C-48. La Société se charge de la liquidation, et je n'ai rien contre. Si l'on procède par élimination, c'est la solution. Tous ne sont pas d'accord, car il s'agit d'une opinion subjective. Cela pourrait être le contraire: le BSIF, qui appuie maintenant sur la gâchette, pourrait tout diriger. Logiquement, c'est à la SADC que l'on trouve la formation et l'expérience en matière de liquidation.

Cela nous amène au point suivant sur lequel doit se pencher le Parlement. S'il faut confier un nouveau rôle élargi à la SADC, peut-on lui laisser la même structure qu'à l'heure actuelle? Avec le plus grand respect que je dois à tous les intéressés, cela n'a absolument aucun sens. Si la SFAD doit avoir le devoir, le fardeau et le droit de liquider, de relancer ou de renflouer une institution, elle doit alors disposer de pouvoirs beaucoup plus importants. Elle doit pouvoir effectuer ou provoquer des fusions, refinancer avec des fonds frais, émettre de nouvelles actions, vendre des éléments d'actif ou une partie de ceux-ci, fermer la banque en partie ou au complet, ou la liquider en vertu soit de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, soit d'une autre mesure spéciale.

Ce qu'on voudrait vraiment faire, c'est mettre de l'ordre dans l'institution et la relancer avec de nouveaux propriétaires. La dernière théorie est la suivante et elle vous tient à coeur, j'en suis sûr. Dans notre hâte de protéger le secteur bancaire ou toute autre industrie, il ne faut pas exposer des fonds publics à la protection de la propriété privée. Ce

[Text]

The extent of a rescue program should be either to return it to new owners in the private sector, or on proper terms to the old owners who have to put up the deficiency in capital in order to qualify or to resume their authority as owners of the bank.

All of that cannot be done by CDIC unless CDIC has management with the experience, training and expertise to discharge the job. It is the only regulator of liquidating powers that I know of in the world which does not have anyone from the industry being regulated on the board of governors, directors or management of the institution. It would be the same as if we set up the aviation control board and no pilot or no one from the aviation industry was allowed to be on the board.

In Europe they use live bankers on the board. In the United States they tend to use retired bankers because of the different atmosphere about anti-trust in the United States from that which you know exists in Europe. It does not matter much which way it is, but in our country we are probably closer to the U.S. than to the U.K.

Those are the main pillars which have to be re-engineered.

There are a number of things I would like to put forward but not in any particular order. One, if we are going to go about this in a scientific manner, as best you can in economic affairs, the very first thing that has to be decided is—and this is what stalled the public service in drafting C-48—how do you protect the public treasury and, at the same time, equip the authorized agencies to reorganize a bank?

In the United States, there was a hullabaloo about that in Congress. There was not a big enough dam or dike around the treasury, the public funds, to see that FDIC and FRB did not put too much money into the Continental Bank. It is a tricky matter. You cannot preordain where the funds raised by the revenue are going to go because that would strip the Parliament of the ability to adopt a budget annually. Part of it would be parked in envelopes, like housewife accounting.

That was the problem in England which they do not debate as much as they do in the United States. JMB drained the purse of the Bank of England unquestionably for a time, but there was no dial or gauge or meter which one could look at to see that it was so. Therefore they do not have the answer.

It seems to me that the only way we can do this is to have the vital control within the Ministry of Finance. The Minister of Finance, an elected representative, sitting in the executive councils determines before any liquidity advances or any insolvency advances go out of the public funds. Somebody has to make a recommendation to the Ministry of Finance, but that does not specify how Parliament keeps track of this.

The Americans are drifting around to the idea that there should be some floor of public funds available. If you are going to cross that level, then you have to go and get an act of Congress, or in our case, Parliament. That seems to make some

[Traduction]

serait un mal inhérent à ne pas tolérer. Un programme de relance devrait viser à vendre l'institution à de nouveaux propriétaires du secteur privé, ou à la vendre à des conditions appropriées aux anciens propriétaires qui auront injecté le capital manquant afin de pouvoir reprendre leurs pouvoirs de propriétaires.

La SADC ne peut rien faire de tout cela à moins que sa direction ne possède l'expérience, la formation et les connaissances spécialisées nécessaires. C'est le seul organisme de réglementation de pouvoirs de liquidation que je connaisse au monde dont le conseil d'administration, la direction ou la gestion ne comptent aucun représentant de l'industrie réglementée. Ce serait comme créer une régie de l'aviation où aucun pilote représentant l'industrie de l'aviation ne pourrait siéger.

En Europe, des banquiers actifs siègent au conseil d'administration. Aux États-Unis, on a tendance à avoir recours à des banquiers à la retraite à cause du climat actuel qui y règne à l'égard des lois anti-trust et qui diffère du contexte européen. L'orientation n'a pas beaucoup d'importance, mais la situation au Canada ressemble probablement plus à celle des États-Unis qu'à celle du Royaume-Uni.

Il s'agit là des principaux piliers qu'il faut remodeler.

Il y a certains points que j'aimerais faire valoir, mais dans aucun ordre en particulier. Tout d'abord, si nous voulons procéder scientifiquement, de la meilleure façon possible dans le domaine de l'économie, il faut commencer par décider—et c'est ce qui a immobilisé les fonctionnaires au cours de la rédaction du projet de loi C-48—comment protéger le trésor public tout en donnant aux agences autorisées les moyens nécessaires pour restructurer une banque.

Aux États-Unis, la question a soulevé tout un tohu-bohu au Congrès. Il n'y avait pas de digue assez haute autour du trésor public pour éviter que la SFAD et la Banque centrale américaine n'injectent trop d'argent dans la Continental Bank. L'affaire est délicate. On ne peut décider à l'avance où les fonds publics seront affectés, parce que cela enlèverait au Parlement la possibilité d'adopter un budget annuel. Une partie de l'argent serait confiné dans des enveloppes, un peu comme la comptabilité de la ménagère.

Tel était le problème en Angleterre, où les débats à ce sujet ne prennent pas autant d'ampleur qu'aux États-Unis. La Banque d'Angleterre a certainement englouti des fonds dans JMB pendant un certain temps, mais il n'y avait aucun instrument de mesure pour l'indiquer. Ils n'y ont donc pas trouvé la solution.

Il y a une seule façon de procéder, selon moi : le ministère des Finances doit détenir le contrôle vital. Représentant élu siégeant aux conseils exécutifs, le ministre des Finances prend une décision avant que toute avance de fonds ou pour insolvabilité ne soit versée par le trésor public. Quelqu'un doit présenter une recommandation au ministère des Finances, mais rien n'indique comment le Parlement suit la situation.

Les Américains commencent à envisager d'imposer un plancher aux fonds publics disponibles. Pour franchir ce plancher, il faudrait une loi du Congrès ou, dans notre cas, du Parlement. Cela semble logique, mais je vous pose tout simplement

[Text]

sense, but I simply leave it with you as a question of political science which is way beyond the common Canadian lawyer.

Mr. Chairman, you were interested in the actual changes made to the bill. I think I can save the time of the committee by saying CBA and the trust company association and a number of other people including members of the Bar who specialize in security issues, devoted a great deal of time and energy—as far as I know, at their own expense—to improving Bill C-48; for example, in preserving the existence and the bite of securities taken by a lending institution on the pledge of shares that have been FIRPed.

Now that is a technical thing, but it is not technical if it happens to you. That has been cleared up. The CPA anomaly has been cleared up and other things of that ilk. I think it is sufficient to say that those have all strengthened the bill.

There are always enough clouds on the financial horizon that a bill of this kind should not be stalled too long in the legislative pipeline. We have all had a good go at it. We had a great hearing in the Commons and we will have it here in the Senate. I think the time has come to put this bill into law, but doing so with the understanding so much sought after by people in the Canadian financial industry: that Parliament will go right on with its job and re-examine, revisit the CDIC and the Bank of Canada, and the OSFI and the relationship of all of them with the Ministry of Finance when the crises arrives, and the responsibility of all the foregoing to Parliament for public moneys exposed to the risk of reorganization.

I think that is the sum and substance, Mr. Chairman, of what I said in the House of Commons. I perhaps emphasized there more than I have so far, that the problems of banking regulation do not lend themselves to weekend solutions. The Alberta collapse was occasioned in the last moment by reason of the fact that the government, the agencies, and the banks through their chief executive officers, all came together for two vital weekends.

Their first discovery was that nobody in the public service and certainly no one in the private banking world knew the facts of these two banks. It was illegal for the commercial banks to know the state of affairs in the other banks. The inspection system was not what it is today. Hindsight is a great thing. They simply did not have the information. So the weekend venture is not an alternative that is available in the future.

There is a section, schedule B or appendix B to the report, which summarizes the law in other countries of the western financial world on this subject. I will not go into it here. We took evidence by transAtlantic television from the United Kingdom and by inviting Americans to come to Ottawa for public hearings which they did. That report deals with how the FDIC operates and how the Bank of England operates and why they are not transplantable to our country in whole or,

[Traduction]

le problème comme une question de science politique qui dépasse de loin le simple avocat canadien.

Monsieur le président, vous vous intéressiez aux modifications apportées au projet de loi. Je crois pouvoir épargner du temps au comité en disant que l'ABC et l'Association des compagnies de fiducie, de même que d'autres intervenants, y compris des membres du Barreau spécialisés dans les questions de sûreté, ont investi beaucoup de temps et d'énergie—à leurs propres frais, sauf erreur—pour améliorer le projet de loi C-48 en préservant par exemple l'existence et la valeur des sûretés prises par une institution prêteuse en nantissement d'actions soumises au PRIF.

Il s'agit là d'une question technique, qui n'est toutefois plus technique lorsqu'elle s'applique à soi. La situation a été clarifiée, tout comme l'anomalie de l'ACP et d'autres choses du genre. Il suffit de dire que ces modifications ont renforcé le projet de loi.

Il y a toujours suffisamment de nuages à l'horizon financier pour éviter qu'un projet de loi comme celui-ci passe trop de temps dans l'appareil législatif. Nous y avons tous consacré beaucoup d'efforts. Il y a eu des audiences intéressantes à la Chambre des communes, et il y en aura aussi au Sénat. Le moment est venu d'adopter le projet de loi, mais il faut le faire compte tenu de la condition tellement recherchée par l'industrie financière du Canada, soit que le Parlement se mettra à la tâche sur-le-champ et réexaminera la SADC et la Banque du Canada, de même que le BSIF et les liens entre tous ces organismes et le ministère des Finances en cas de crise, sans oublier la responsabilité de tous ces intervenants qui doivent rendre compte au Parlement des fonds publics exposés à la réorganisation.

Je crois que cela résume essentiellement, monsieur le président, les propos que j'ai tenus à la Chambre des communes. J'y ai peut-être insisté plus que je ne l'ai fait ici jusqu'à maintenant sur le fait que les problèmes de la réglementation bancaire ne se prêtent pas à des solutions de fin de semaine. L'effondrement des banques de l'Alberta a été causé à la dernière minute par le fait que le gouvernement, les organismes et les banques, représentés par leurs chefs de la direction, se sont tous réunis au cours de deux fins de semaine cruciales.

Les intéressés ont découvert d'abord que personne dans la fonction publique et certainement personne dans le secteur bancaire privé n'était au courant de la réalité des deux banques en question. Il était illégal pour les banques commerciales d'être au courant des affaires des autres banques. Le système d'inspection n'était pas ce qu'il est maintenant. La rétrospective, c'est bien beau. Les intéressés n'avaient tout simplement pas l'information. La décision de fin de semaine est donc impossible à l'avenir.

Il y a une partie, soit l'annexe ou l'appendice B du rapport, qui résume la législation d'autres pays du monde financier occidental à cet égard. Je n'entrerai pas dans les détails. Nous avons entendu des témoignages transatlantiques télévisés du Royaume-Uni et nous avons invité les Américains à venir participer à des audiences publiques à Ottawa, ce qu'ils ont fait. Le rapport décrit le fonctionnement de la SFAD et de la Banque d'Angleterre, et précise pourquoi ces institutions ne sont

[Text]

mostly, even in part. It is a different atmosphere. It is a different problem.

Also, we are not a world dominant figure in finance. We have to be a little smarter than the big fellows to survive. Canadian banks have been a little smarter. So our regulatory system has to be different than what the United States can use and get away with. However, there are a lot of features there which we should not willingly take up.

One is that the United States has an army of inspectors. We calculated informally in those hearings that they have inspectors, direct and indirect, in number of about 100,000. Of course they had, at that time, 22,500 little banks, and they had a couple of hundred big banks. But they are awash in a sea of regulation.

Unlike our Constitution, which puts banking exclusively in the federal parliament, the states of the United States have equal and sovereign power to establish and administer and regulate banking. The federal government has an overriding interstate commerce clause which allows them to deem, without declaration in our sense of the constitution, that a bank is under federal regulation.

They do it by the bank-holding-company concept which we do not need to go into here. It is a very neat way of moving in, but we cannot afford that regulatory structure. No nation on earth can afford it. I do not think the Americans can afford it.

One of the financial magazines, *Forbes*, said the exposure in the S & L loss is \$3 trillion dollars. We would have a tough time to find that kind of money, or even a per capita version of that kind of money. We cannot afford it.

We cannot have it for a lot of reasons in addition to that. We do not need a top heavy industry. We need a lean, quick, energetic industry.

They did not implement one of my recommendations. I have a frugal background, I guess, and I recommended that we have only one public agency, that we combine the OIGB and the CDIC into a single unit and have only one inspection force. That may be an overreaction to the American multiplicity of regulation.

The American solution is not to consolidate that way. They consolidate contractually. So that the state of California, which is bigger than Canada and as wealthy as France, does not back off one inch from Washington. They have their own inspection force, they incorporate their own banks and they have some big ones. But they still agree that when the thing has interstate ramifications, they will make an arrangement with Washington whereby one or the other inspects certain banks or certain functions of banking. That works. It does not sound like it should work but it does.

They have a lot of inter-delegation of administrative regulation of the banking service. It is local regulation in parts which is much less expensive. It seems to be just as responsive to

[Traduction]

pas transplantables au Canada en totalité ou même en partie dans la plupart des cas. Le contexte est différent. Le problème aussi.

En outre, nous ne dominons pas la scène financière mondiale. Nous devons être un peu plus rusés que les gros canons pour survivre. Les banques canadiennes ont été un peu plus judicieuses. Notre système de réglementation doit donc être différent de celui-ci que les États-Unis peuvent utiliser sans problème. Celui-ci comporte toutefois une foule de caractéristiques que nous ne devons pas être disposés à adopter.

Tout d'abord, les États-Unis ont une armée d'inspecteurs. Au cours de ces audiences, nous avons établi officiellement à 100 000 environ le nombre des inspecteurs directs et indirects. Il y avait bien entendu à l'époque 22 500 petites banques et quelques centaines de banques importantes. Tout baigne toutefois dans une mer de réglementation.

Contrairement à la Constitution canadienne qui confie au Parlement fédéral la compétence exclusive sur les opérations bancaires, les États américains ont un pouvoir égal et souverain d'établir, d'administrer et de réglementer les opérations bancaires. Le gouvernement fédéral peut se prévaloir d'une disposition qui prime sur le commerce entre les États et lui permet de considérer, sans produire de déclaration au sens de la Constitution, qu'une banque relève de la compétence fédérale.

Les Américains se servent du concept de la société de portefeuille bancaire qu'il n'est pas nécessaire d'aborder ici. C'est une façon très simple d'intervenir, mais nous ne pouvons nous permettre une telle structure réglementaire. Aucun pays sur terre n'en a les moyens. Je ne crois pas que les Américains les aient.

Une revue financière, *Forbes*, a affirmé que la perte subie dans l'affaire des institutions d'épargne atteint 3 billions de dollars. Nous aurions de la difficulté à trouver une telle somme, ou même une proportion infime de celle-ci par habitant. Nous n'en avons tout simplement pas les moyens.

Nous n'en avons pas les moyens pour une foule d'autres raisons. Nous n'avons pas besoin d'une industrie déséquilibrée. Il nous faut une industrie maigre, rapide et dynamique.

On n'a pas donné suite à une de mes recommandations. Je suppose que je suis plutôt parcimonieux et j'ai recommandé qu'il n'y ait qu'une seule entité publique, que l'on fusionne le BIGB et la SADC, et qu'il n'y ait qu'un seul groupe d'inspecteurs. C'est peut-être réagir excessivement à la pléthore de règlements aux États-Unis.

La solution américaine, ce n'est pas de regrouper ainsi. Les Américains regroupent par contrat. Ce qui fait que l'État de Californie, plus gros que le Canada et aussi riche que la France, ne cède pas un pouce à Washington. L'État a ses propres inspecteurs, constitue ses propres banques, et il en a de grosses. Les Californiens conviennent toutefois que lorsqu'il y a des ramifications entre États, ils concluront avec Washington une entente en vertu de laquelle l'une ou l'autre partie inspectera certaines banques ou certaines activités bancaires. Le système fonctionne, même s'il ne semble pas le faire.

Il y a une foule de délégations réciproques de réglementations administratives des services bancaires. Il s'agit en partie de réglementation locale beaucoup moins coûteuse. Cette

[Text]

crises as a totally focused national regulatory empire. That is one thing we should explore in our country, whether we cannot interpret banking and the incorporation of banks in section 91 in such a way that it does not mean the federal government will move in and push aside all federal control. The American system preserves local control with national surveillance. That is a possibility you might think about.

The regulation of provincially incorporated trust companies is a sensitive issue. It is too hot right now to discuss. It is not necessary for the advancement of the banking industry. It is not necessary for Bill C-48 to do that today. But down the road, this country will see that happen in all probability because banking is like the tides in the ocean. It knows no boundaries. It is global. It is constantly changing. We are in a sea of global finance.

Local regulation, with the last word, is almost out of the question. We cannot negotiate in G-7 and G-10 and in the Bank for International Settlements and the International Monetary Fund and all the rest of the successors to Bretton Woods on a provincial or a county basis. New York State is still running banking on a county basis. That will not survive. Neither will competitive regulation of trust companies survive in our country. But I do not think today is the day to get into that or to settle that. It is not the season in our constitutional evolutionary times to open up another battle with anybody. So, Mr. Chairman, that is my view of where we are at on Bill C-48.

Senator Kirby: Thank you, Mr. Chairman.

Thank you, Judge Estey, for your usual excellent summary of where we are. Before I ask you a couple of more specific technical questions, what is your assessment of how CCB and Northlands would have played out had this act been in place as it has now been amended in the other place? In your comments, you indicated that the act, even as amended, does not have all the things you would have liked, but that it is a step in the right direction. I think that would be a fair summary of where you are.

Do you think the CCB-Northland situation would have been handled better—"better" meaning less costly to the taxpayers or the depositors who put money into the CDIC—had this act been in place?

Mr. Justice Estey: Well, one vast improvement is there would have been a boss. OSFI would be there to say this is a crisis and FDIC to recommend that to the Minister of Finance and the CDIC to look after the selection of the remedy, whether it is liquidation or FIRP. But where it would not have worked and would have been a dismal failure is that you are still working in violation of both the law of equity and morals in having access only to the trustee and insurance premiums to bail them out. It would have drained the tank and we would

[Traduction]

méthode de réglementation semble tout aussi souple, face aux crises, qu'un empire réglementaire national entièrement focalisé. C'est un aspect qu'il faudrait étudier au Canada. Il faudrait nous demander si nous ne pouvions interpréter les opérations bancaires et la constitution de banques prévues à l'article 91 de telle façon que celui-ci ne signifie pas que le gouvernement fédéral interviendra et laissera tomber tout contrôle fédéral. Le système américain maintient le contrôle local sous surveillance nationale. Il y aurait peut-être lieu de réfléchir à cette possibilité.

La réglementation des compagnies de fiducie à charte provinciale est une question délicate et trop chaude pour qu'on en discute maintenant. Ce n'est pas nécessaire pour faire progresser le secteur bancaire. Il n'est pas nécessaire que le projet de loi C-48 le fasse maintenant. Il est toutefois fort probable que cela se produira un jour parce que les opérations bancaires sont un peu comme les marées de l'océan. Sans frontière et global, celui-ci change constamment. Nous naviguons dans une mer financière mondiale.

Une réglementation locale qui aurait le dernier mot est presque hors de question. Au sein du G-7 et du G-10 et face à la Banque des Règlements internationaux, au Fonds monétaire international et à toutes les autres entités qui ont succédé aux accords de Bretton Woods, nous ne pouvons négocier par province ou par comté. Dans l'État de New York, les opérations bancaires sont toujours régies au niveau du comté, mais cela ne durera pas, pas plus que la réglementation compétitive des compagnies de fiducie ne durera au Canada. Je ne crois toutefois pas que ce soit le moment d'aborder la question ou de la régler. En cette période d'évolution constitutionnelle, ce n'est pas le moment d'amorcer une autre bataille avec qui que ce soit. Voilà donc, monsieur le président, mon résumé de la situation du projet de loi C-48.

Le sénateur Kirby: Merci, monsieur le président.

Merci, juge Estey, d'avoir fait le point avec votre excellence habituelle. Avant de vous poser quelques questions techniques plus précises, j'aimerais vous demander quel aurait été selon vous le sort de la BCC et de la Norbanque si la mesure à l'étude, telle que modifiée à l'autre endroit, avait été en vigueur. Vous avez mentionné dans vos propos que, même modifiée, la loi ne contient pas toutes les dispositions que vous auriez aimé y trouver, mais qu'il s'agit d'un pas dans la bonne voie. Je crois que cela résume bien votre pensée.

Croyez-vous que si la mesure à l'étude avait été en vigueur, le problème de la BCC et de la Norbanque aurait été mieux réglé, et j'entends par là de façon moins coûteuse pour les contribuables ou les déposants qui ont investi dans la SADC?

Le juge Estey: Il y a une amélioration importante : il y aurait eu un patron. Le BSIF aurait existé et affirmé qu'il y avait crise, la SFAD en aurait fait la recommandation au ministre des Finances et la SADC aurait pu se charger de choisir la solution : liquidation ou restructuration. Là où, toutefois, cela n'aurait pas fonctionné et où l'échec aurait été lamentable, c'est qu'on aurait quand même enfreint à la fois l'équité et la moralité, en ayant accès uniquement aux sommes en fiducie et aux primes d'assurance pour renflouer les banques en question. La réserve aurait été épuisée et il aurait

[Text]

still have to go back to the Government for a special act of Parliament. That is what happened last time.

At least in the case of CCB, there was some life in the old animal by the time we started in. At least we could see that there would have been, had they not appointed a curator. But it would not have been a merger. It was like a case of measles. Nobody would touch the CCB. They passed it around the banking fraternity and nothing came of that. It would not be a case of reorganization because nobody offered new capital funds. It would require some form of either liquidation or infusion of funds on a fully prospectively authorized basis from the Treasury, and then selling those shares to the revived CCB to the public.

That option is beyond the contemplation entirely of FIRP. They just take some of the shares and hope for the best. It would not have been broad enough. It was not properly funded. But on the positive side, you did have direction and thrust, quarterback, coordination. The Bank of Canada probably would not have lost their shirt like they may do now.

Also, there may have been a lot less litigation. I should not have downplayed that, I touched on it so briefly. There was a settlement in one of the groups of cases that is not public information so I do not know it. However, the good authentic gossip at Osgoode Hall is that it was about \$150 million. So the losses are tremendous. That probably would have been avoided with C-48. It could have had some up sides.

Senator Kirby: Would it have up sides on a particular area on which you commented in your opening remarks? You made the observation that, when those weekend meetings were held, nobody had any information. That really meant that, by the time the problem was realized, the detection system was too late. Second, even when a problem was detected, nobody knew the extent of the problem or had adequate information.

Do you think that the structure proposed under Bill C-48 improves the probability—obviously nothing is a certainty, but improves the probability of early detection and/or better information in the hands of decision makers when the problem is detected?

Mr. Justice Estey: Unquestionably. The system of allocation of inspectional resources is better now. The level of response is better and the communications between the CDIC and OSFI is better under C-48. It does not change the Bank of Canada's position because it is not mentioned, and that is one of the thorny problems. However, to answer your question, there is another problem.

It is difficult to put this in words shortly. Historically, there has been a lack of will to respond to a crisis all around the world in "he who just inspects".

That is why I think it is vital to expose the decision making of whether or not to liquidate to the one who is going to lose if the bank goes under, namely the insurer of the deposits. The will to respond will come that way a lot easier than it has come

[Traduction]

quand même fallu s'adresser au gouvernement pour obtenir une loi spéciale du Parlement. C'est ce qui s'est produit la dernière fois.

La BCC n'était quand même pas complètement morte au moment où nous sommes intervenus. Nous avons du moins pu nous rendre compte que cela aurait été le cas si l'on n'avait pas nommé de curateur. Il n'y aurait toutefois pas eu de fusion. C'est un peu comme la rougeole. Personne ne voulait toucher à la BCC. On se l'est passée de l'un à l'autre dans le milieu bancaire, sans résultat. Il n'était pas question de restructuration parce que personne n'a offert d'y injecter de fonds frais. Il aurait fallu procéder à une liquidation ou à une injection de fonds du Trésor entièrement autorisée, et vendre ensuite au public les actions de la nouvelle BCC.

Cette option échappe tout à fait à la portée d'un PRIF. On se contente de prendre une partie des actions et d'espérer. Une telle mesure n'aurait pas été suffisamment générale et n'était pas suffisamment capitalisée. Sur le plan positif, il y avait toutefois orientation et tendance, direction et coordination. La Banque du Canada n'y aurait probablement pas laissé sa chemise comme elle risque de le faire maintenant.

En outre, les litiges auraient probablement été beaucoup moins nombreux. Je n'aurais pas dû minimiser cette question en l'abordant si brièvement. Il y a eu, dans un des groupes de cas, un règlement qui n'est pas public, et je n'en sais donc rien. Selon la bonne rumeur qui circule à Osgoode Hall, il était d'environ 150 millions de dollars. Les pertes sont donc énormes et le projet de loi C-48 aurait probablement permis de les éviter et aurait pu avoir des effets favorables.

Le sénateur Kirby: Aurait-il des effets favorables sur un aspect en particulier que vous avez abordé dans vos propos d'ouverture? Vous avez fait remarquer qu'au cours des réunions de fin de semaine en question, personne n'avait d'information. Cela signifie en réalité que lorsqu'on s'est rendu compte du problème, il était trop tard pour que le système de détection réagisse. Deuxièmement, même lorsqu'on a décelé un problème, personne n'en connaissait l'étendue ou n'avait de renseignements suffisants.

Croyez-vous que la structure proposée par le projet de loi C-48 améliore les chances—bien entendu, rien n'est certain—de détection hâtive ou la possibilité pour les décideurs de disposer de meilleurs renseignements lorsque le problème est décelé?

Le juge Estey: Certainement. Le système de répartition des inspecteurs est meilleur maintenant. Le niveau de réponse est meilleur, tout comme le sont les communications entre la SADC et le BSIF aux termes du projet de loi C-48. Il ne change rien à la position de la Banque du Canada parce qu'il n'en est pas question. C'est un des problèmes épineux. Pour répondre à votre question, il y a toutefois un autre problème.

Il est difficile de répondre brièvement. Sur le plan historique, on n'a jamais eu la volonté de réagir à une crise mondiale : celui qui ne fait qu'inspecter.

Voilà pourquoi je crois qu'il est crucial d'ouvrir la prise de décision sur la liquidation à celui qui y perdra si la banque ferme ses portes, c'est-à-dire à l'assureur des dépôts. Il sera

[Text]

so far in the OIGB, in Canada, in England and in the United States.

Senator Kirby: Mr. Chairman, Senator Austin has a supplementary.

Senator Austin: Just on this very subject, Mr. Chairman.

Mr. Justice Estey, when you are carrying out an inspection, one of the sources of reliance is, of course, the auditors of the bank. Has their role changed since the events that you examined a few years ago in CCB?

Mr. Justice Estey: That is a question of some reach. The role has not changed, but the ability to play the role has improved immensely. For example, it is clear now that the auditors have the right and the duty to go to the audit committee. It is clear that they do not violate their professional/client relationship by disclosing to the public authority, because they are now required to disclose to the public authority the state of affairs in the bank, the write-offs, the non-performing loans, the subtleties that come up to kill the bank. So all that has improved. The rotational system is the same.

The whole concept of tripartite regulations, that is the government, the management, and the bank, remains the same. But the auditor is a lot bigger in the transaction now. There is an old saying we used to have when I was digging into all these things. The auditors always said they only had one alternative—to go nuclear. That was their expression.

They refused to sign the certificate at the end of the year because they said that it would ruin us. Now they have intermediate positions. They can and do go to the regulator direct, and the regulator goes to them. It is much better. Bill C-48 is another step down that road.

Senator Austin: I wish to ask another question concerning the use of the word "curator". In some of these past events a CDIC would bring in a new firm of auditors to prepare a neutral or enhanced information base and there was necessarily a lag time in that work during which the weakness of the institution would be further exacerbated. Has this bill advanced the knowledge base of the regulator by giving them a contemporaneous or more trustworthy base of information on which to make decisions?

Mr. Justice Estey: The bill will do that for two reasons. First, the regulator now knows he has to move. He knows that he has a real role to play. It is a precise role. The OSFI then has to tell the minister that the red light is flashing. The CDIC or FIRP then has to liquidate. It has to do one thing or the other. A lot of inertia has been taken out of the mechanism. There is more need to get moving. The window of opportunity or observation is there, which was not there before. That is the big thing in the management of human beings. It has improved; there is no doubt about it.

Senator Haidasz: I, too, would like to join Senator Kirby in welcoming Mr. Justice Estey this morning to elucidate on

[Traduction]

ainsi beaucoup plus facile que cela n'a été le cas jusqu'à maintenant au BIGB, au Canada, en Angleterre et aux États-Unis.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, le sénateur Austin a une question supplémentaire.

Le sénateur Austin: Ma question porte sur ce sujet, monsieur le président.

Juge Estey, lorsque vous effectuez une inspection, vous vous en remettez bien sûr aux vérificateurs de la banque notamment. Leur rôle a-t-il changé depuis l'examen que vous avez fait de la BCC il y a quelques années?

Le juge Estey: Cette question est très générale. Leur rôle n'a pas changé, mais leur capacité de le jouer s'est beaucoup améliorée. Par exemple, il est clair maintenant que les vérificateurs peuvent et doivent se présenter au comité de vérification. Il est clair qu'ils n'ont pas enfreint leur relation de professionnel à client en divulguant des renseignements à l'autorité publique, parce qu'ils doivent maintenant lui communiquer l'état des affaires de la banque, les valeurs non encaissables, les prêts non productifs, tous les petits problèmes qui surgissent pour mener la banque à sa perte. Tous ces aspects se sont donc améliorés. Le système de rotation est le même.

Tout le concept de la réglementation tripartite entre le gouvernement, la direction et la banque, demeure le même. Le vérificateur joue toutefois un rôle beaucoup plus important dans l'opération. Il y a un vieux dicton que nous utilisons pendant que j'examinais toutes ces questions. Les vérificateurs disaient toujours qu'ils n'avaient qu'une solution, qu'il fallait passer au nucléaire. Telle était leur expression.

Ils sont refusé de signer le certificat à la fin de l'année parce qu'ils ont affirmé que cela nous ruinerait. Ils disposent maintenant d'étapes intermédiaires. Ils peuvent s'adresser directement à l'organisme de réglementation, et ils le font, et vice versa. C'est beaucoup mieux ainsi. Le projet de loi C-48 est un autre pas dans la bonne voie.

Le sénateur Austin: J'aimerais poser une autre question au sujet de l'emploi du mot «curateur». Au cours de certains des événements en question, la SADC demandait à un nouveau cabinet du vérificateur de préparer une base de renseignements neutre ou améliorée, ce qui entraînait nécessairement un retard qui affaiblissait davantage l'institution. Le projet de loi à l'étude a-t-il fait progresser la base de connaissances de l'organisme de réglementation en lui procurant des renseignements plus à jour ou fiables sur lesquels fonder ses décisions?

Le juge Estey: Le projet de loi le fera pour deux raisons. Tout d'abord, l'organisme de réglementation sait maintenant qu'il doit agir, qu'il a un rôle véritable et précis à jouer. Le BSIF doit alors dire au ministre que l'alarme est déclenchée. La SADC ou le PRIF doivent alors liquider. Il faut alors faire l'un ou l'autre. Le mécanisme a perdu beaucoup de son inertie. On a davantage besoin d'agir. La conjoncture est favorable alors ce n'était pas le cas auparavant. Voilà ce qui importe dans la gestion des êtres humains. La situation s'est certainement améliorée.

Le sénateur Haidasz: J'aimerais moi aussi me joindre au sénateur Kirby pour souhaiter la bienvenue au juge Estey ce

[Text]

some of the statements we have read about you in the press and from witnesses previous to this committee meeting.

You mentioned that we should not touch any amendments in the act with regard to the minister going into agreements with provincial ministries of health or financial affairs?

Mr. Justice Estey: At the House of Commons committee hearings we all had a great curiosity about how you regulate less than all of the field. They were talking about these provincially-incorporated trust companies. All I learned from watching that performance was that this is not the season for that big game hunting.

Senator Haidasz: In the Twelfth Report of the House of Commons committee studying Bill C-48, they agreed to an amendment and proposed that the minister, with the approval of the Governor in Council, do enter into an agreement with the appropriate provincial minister providing for the application of any sections of 39.1, 39.3 and 39.5 to provincial member institutions incorporated under the laws. You are aware of that, are you?

Mr. Justice Estey: Yes.

Senator Haidasz: Good. My main question is that from the government members' amendments to Bill C-48 it seems that the Department of Finance is either adverse, fearful or strongly against the CDIC taking over the running of an endangered or failed financial institution. It puts them into a position that they have to go into the business of banking. Do you have any comments on that, Mr. Justice Estey?

Mr. Justice Estey: That is why I wrote recommendation 41. You cannot be wishy-washy about this. If the bank is important in the community—in fact, if banking is important to our civilization and a member bank is significant in that important industry—then you cannot tinker around with it. You either have to decide to let it go down the drain in the form of liquidation, or you have to do that which is reasonable to try to revive it, restore it to health and put it back in commerce and back in private enterprise. The bill fails to look that in the eye and state that we have to do that. It is woefully inadequate from my experience at the Alberta Inquiry.

Let me give you a personal example of what happened to some people out there—and I will not use their names. They wrote into the commission of inquiry and explained how they put their life savings into the shares of these companies just before they went under. In one of them, the CCB, there was a public underwriting six weeks before the receivership and the Government of Canada's agencies—not the cabinet but the agencies regulating the banks—met with the due diligence underwriters and said that the regulator knew of no reason why this public issue of stocks should not go ahead. So that the Albertans, who are quite loyal to their provincial enterprises, lined up at the wicket and bought these shares. Six weeks later they are wiped out. There was no compensation payable by anybody for that. There is an immunity clause in the Bank Act. You cannot sue public officials and the bank deposit sys-

[Traduction]

matin, qui éclairera certains propos que nous avons lus dans la presse et entendus des témoins précédents.

Vous avez mentionné qu'il ne faudrait pas modifier la loi en ce qui a trait à la possibilité pour le ministre de conclure des ententes avec les ministres provinciaux de la Santé ou des Finances.

Le juge Estey: Au cours des audiences du comité de la Chambre des communes, la façon de réglementer une partie seulement du secteur a suscité beaucoup de curiosité chez tous les participants. On a parlé des compagnies de fiducie à charte provinciale. J'ai alors appris seulement que ce n'est pas le moment de chasser ce gros gibier.

Le sénateur Haidasz: Dans son deuxième rapport, le comité de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C-48 a consenti à un amendement et a proposé que le ministre, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclue avec le ministre provincial compétent une entente sur l'application des articles 39.1, 39.3 et 39.5 aux institutions provinciales membres constituées en vertu des lois. Vous êtes au courant, n'est-ce pas?

Le juge Estey: Oui.

Le sénateur Haidasz: Bien. Ma question principale est la suivante : d'après les amendements apportés par des députés du gouvernement au projet de loi C-48, il semble que le ministère des Finances soit peu disposé à permettre à la SADC de diriger une institution financière en danger ou qui s'est effondrée, qu'il craigne une telle solution ou qu'il soit fermement contre. Une telle solution les obligerait à se lancer dans le secteur bancaire. Avez-vous des commentaires à ce sujet, juge Estey?

Le juge Estey: Voilà pourquoi j'ai rédigé la recommandation 41. L'indécision est impossible à cet égard. Si la banque est importante pour la communauté—en fait, si le secteur bancaire est important pour notre civilisation et si une banque membre est importante dans cette industrie importante—on ne peut alors la rafistoler. Il faut décider de la laisser aller en la liquidant, ou faire tout ce qui est raisonnable pour la relancer, la remettre sur pied et la rendre au monde du commerce et au secteur privé. Le projet de loi n'aborde pas la question directement en affirmant qu'il faut le faire. D'après mon expérience de l'enquête de l'Alberta, le projet de loi n'est malheureusement pas à la hauteur de la tâche.

Permettez-moi de vous donner un exemple personnel de ce qui s'est passé dans certains cas là-bas—et je n'utiliserai pas de noms. Certains se sont adressés par écrit à la commission d'enquête pour expliquer comment ils avaient investi toutes leurs économies dans les actions de ces entreprises peu avant leur faillite. Dans un cas, soit la BCC, il y avait eu émission publique six semaines avant la mise sous séquestre, et les organismes du gouvernement du Canada—non pas le Cabinet, mais les organismes de réglementation du secteur bancaire—ont rencontré avec la diligence appropriée les preneurs fermes et affirmé que l'organisme de réglementation ne voyait pas pourquoi il ne faudrait pas aller de l'avant avec l'émission publique d'actions. Très loyaux envers leurs entreprises provinciales, les Albertains ont donc fait la queue aux guichets pour acheter les actions en question. Six semaines plus tard, ils

[Text]

tems limit deposits. So those preferred shareholder purchasers lost their shirts. That kind of thing would not have happened if we had a regulation system which was keyed to realizing the storm seagulls, when they were seen on the horizon, and to organize the Bank of Canada and the CDIC resources and the Ministry of Finance resources, decide how they will go about reviving and restoring that bank to health and get underway with it. It would not have happened.

Senator Haidasz: I have one final question.

The Chairman: Yes. You have eight minutes.

Senator Haidasz: There are reasons for these problems that the CDIC has for the failure of financial institutions. For example, miss-management by the loan officers, and other reasons. Would you think, Mr. Justice Estey, that one of the reasons is that the banks have over-exposed themselves? In other words, they have made too many loans of high amounts to single corporations, directors, or other individuals?

Mr. Justice Estey: Are you referring to the Alberta banks, or banking generally?

Senator Haidasz: In general, sir.

Mr. Justice Estey: The answer is yes. First you have the LDC loans willy-nilly dumping money out to sovereign powers thinking that sovereign powers would not hide behind their immunity, and the craze to get into real estate, particularly California real estate by non-Californians—that is, Canadians. We went crazy over that and scrambled for the privilege of losing our shirts.

You have to be careful about that. Hindsight is great; you can see everything so clearly. The regulators, though, did not put the brakes on anyone. They probably should have at least gone public in an annual report stating that this is not sensible. But nothing like that happened because that was not the style of those times. They have learned that. I think we have tightened that one up.

This last crisis that is occurring now around the world originates from Toronto. It illustrates that the foreign banks are no better than we are. The Japanese have loaned a lot of money without any knowledge of what they were doing and the Continental Bank is the same in Europe. The Canadian banks seem to have behaved rather soberly in comparison. You cannot learn much about the present system by look at what is going on right now.

What is wrong with our system is that we have an industry which has no voice in its self-regulation, although it finances it; and we have an industry which is exposed to the creation and grant of these invaluable licenses, but the industry has no voice in who gets a licence. We have a licensing system which is not necessarily sensitive to licensing a bank with an adequate base of operations. You cannot have a bank which is limiting its activities to Saskatoon, Sask. It will not survive, and it would

[Traduction]

n'avaient plus rien. Personne n'a pu être indemnisé à cet égard. La Loi sur les banques contient une disposition d'immunité. On ne peut tenter de poursuite contre des fonctionnaires, et les systèmes de dépôt bancaire limitent les dépôts. Les acheteurs des actions privilégiées en question y ont donc laissé leur chemise. Cela ne se serait pas produit si nous avions eu un système de réglementation prêt à déceler les signes précurseurs dès leur apparition à l'horizon, et à organiser les ressources de la Banque du Canada, de la SADC et du ministère des Finances, à décider comment s'y prendre pour rétablir la banque en question, la remettre sur pied et relancer dans la bonne voie. Le problème ne se serait pas produit.

Le sénateur Haidasz: J'ai une dernière question.

Le président: Oui, vous avez huit minutes.

Le sénateur Haidasz: Il y a des raisons aux problèmes que la SADC connaît face aux faillites d'institutions financières. Il y a, par exemple, la mauvaise gestion des agents de prêt, notamment. Croyez-vous, juge Estey, que le problème soit attribuable notamment au fait que les banques ont dépassé leurs possibilités financières? Autrement dit, les banques ont-elles accordé trop de prêts importants à des entreprises, des dirigeants ou d'autres particuliers?

Le juge Estey: Parlez-vous des banques de l'Alberta, ou du système bancaire en général?

Le sénateur Haidasz: Du système en général, monsieur.

Le juge Estey: La réponse est oui. Il y a tout d'abord les prêts aux pays en développement : on accorde bon gré mal gré de l'argent à des puissances souveraines en pensant que celles-ci ne profiteront pas de leur immunité. Il y a ensuite la folie de l'immobilier, et en particulier des investissements immobiliers en Californie par des non-Californiens, c'est-à-dire des Canadiens. Nous avons perdu la tête et nous nous sommes battus pour avoir le privilège d'y laisser notre chemise.

Il faut être prudent à cet égard. La rétrospective, c'est bien beau : tout est si clair. Les organismes de réglementation n'ont toutefois arrêté personne. Ils auraient probablement dû déclarer au moins publiquement, dans un rapport annuel, que cela n'avait aucun sens. Rien du genre ne s'est toutefois produit parce que ce n'était pas le style de l'époque. On a appris depuis et je crois que nous sommes devenus plus stricts.

La dernière crise qui sévit actuellement dans le monde provient de Toronto et démontre que les banques étrangères ne sont pas meilleures que nous. Les Japonais ont prêté beaucoup d'argent sans savoir ce qu'ils faisaient et la Continental Bank a fait de même en Europe. Les banques canadiennes semblent s'être comportées plutôt avec modération. On ne peut tirer beaucoup de leçons du système actuel en suivant l'actualité.

Le problème avec notre système, c'est que l'industrie n'a rien à dire dans son autorégulation, même si c'est elle qui la finance. L'industrie est vulnérable à la création et à l'octroi des permis précieux, mais elle n'a pas voix au chapitre. Nous avons un système de permis qui ne cherche pas nécessairement à accorder un permis à une banque dont les opérations sont suffisantes. Une banque qui limite ses activités à Saskatoon, en Saskatchewan, c'est impossible. Elle ne survivra pas, pas plus

[Text]

not survive if it lived in the city of Toronto either. We have to use our national banking concept sensibly to ensure that where possible banks should spread their risks around so that when this one goes down that one goes up and the tanks are kept in balance. There is not much we can do about that apart from the fact that when they start to go under, we should jump on it. You will not do it unless the person who pays the loss has the chance to jump. If you give the chance to someone else whose neck is not out, you will have the 1923 replay and the 1985 replay.

Senator Haidasz: But are there no rules as far as loans are concerned within each individual bank as to how much money that bank can lend to another corporation, director, individual or foreign concern of some kind? Are there no limits?

Mr. Justice Estey: There are limits to the people you have named, yes the directors and individuals.

Senator Haidasz: What about companies?

Mr. Justice Estey: For companies there are no limits. There is a difficulty in that. The theory of that is commendable but it is pretty paternalistic.

We are operating on the basis of prudential lending and supervision. You have to leave some risk. You cannot have a foolproof system. I should have mentioned that. Your inspection system and insurance should not be aimed at making it certain that no bank can fail. You have to leave the discipline of risk in the system or our prudential lending and tripartite regulation, and everything else, will not work. We have to let non-essential banks go broke. If they want a licence, the owners who put their money up to get the licence must know that when they do that, no one will come to their help if they go under. The only caveat in all that is the essential bank doctrine, which is not easy to put a limit on. A perimeter around essential banks is difficult. But it is clear that if Chase Manhattan got in trouble the federal reserve board would bail it out. But if the Pen Square Bank goes under it will go under. It will not leave a bubble coming up to the surface and no one will pay off those shareholders.

Those are the two rules.

Senator Haidasz: In view of what you said, do you not think that the \$60,000 limit guarantee should be raised?

Mr. Justice Estey: The banks should be put on self insurance. They should have to put up the insurance themselves, whether it be \$60,000 or \$100,000. I would get rid of all the apparatus that attracts itself around the CDIC for running the insurance program. I would make them insure themselves. That is, they should have to get a licenced carrier, give their guarantee and put up a deposit, whatever they have to with the insurance carrier, and insurance themselves. We do not need the CDIC for that. It is a fair operation. You could cut the public payroll a bit.

Senator Beaudoin: I have a point for clarification. Concerning the basic structures of our banking system you make a comparison with the United States. In the United States the

[Traduction]

qu'à Toronto. Il faut utiliser notre concept bancaire national de façon sensée pour que les banques étalent leurs risques dans la mesure du possible afin que lorsqu'un plateau de la balance baisse, l'autre monte et l'équilibre persiste. Il n'y a pas grand-chose à faire, sauf réagir rapidement lorsqu'une institution commence à faiblir. On ne réussira pas à moins que celui qui assume la perte puisse intervenir. Si l'on en donne la chance à quelqu'un d'autre qui ne risque rien, les problèmes de 1923 et de 1985 se répéteront.

Le sénateur Haidasz: Chaque banque n'a-t-elle toutefois pas son propre règlement qui régit le montant des prêts qu'elle peut consentir à une autre société, à un dirigeant, à un particulier ou à une entreprise étrangère? N'y a-t-il pas de limite?

Le juge Estey: Il y a des limites dans les cas que vous avez mentionnés, soit les dirigeants et les particuliers.

Le sénateur Haidasz: Et les entreprises?

Le juge Estey: Il n'y a pas de limite dans le cas des entreprises, ce qui pose un problème. C'est louable en théorie, mais c'est assez paternaliste.

Nous accordons des prêts et exerçons un contrôle pruden- tiels. Il faut permettre un certain risque. J'aurais dû dire qu'il n'y a pas de système à toute épreuve. Le système d'inspection et l'assurance ne devraient pas viser à éviter toute faillite bancaire. Il faut laisser agir la discipline du risque dans le système, sinon les prêts pruden- tiels et la réglementation tripartite, sans oublier toutes les autres mesures, ne donneront rien. Il faut laisser les banques non essentielles faire faillite. S'ils veulent un permis, les propriétaires qui investissent leur argent pour l'obtenir doivent savoir que personne ne viendra à leur res- cousse en cas de faillite. Le seul avertissement à cet égard, c'est le concept de la banque essentielle, qui n'est pas facile à délimiter. Les banques essentielles sont difficiles à cerner. Il est toutefois évident que si la Chase Manhattan éprouvait des difficultés, la Banque centrale américaine viendrait à sa res- cousse. Toutefois, si la Pen Square Bank fait faillite, tant pis. Il n'y aura pas de répercussion et personne n'indemniserait les actionnaires.

Ce sont là les deux règles.

Le sénateur Haidasz: Compte tenu de vos propos, ne croyez- vous pas qu'il faudrait relever la limite de garantie de 60 000 \$?

Le juge Estey: Les banques devraient s'autoassurer. Elles devraient se charger elles-mêmes de l'assurance, qu'il s'agisse de 60 000 \$ ou de 100 000 \$. Je me débarrasserais de tout l'appareil qui gravite autour de la SADC pour administrer le programme d'assurance. J'obligerais les banques à s'autoassu- rer. C'est-à-dire qu'elles devraient trouver un assureur auto- risé, donner leur garantie et verser un dépôt, peu importe ce qu'il leur faudrait consentir à l'assureur, et s'assurer elles- mêmes. Nous n'avons pas besoin de la SADC à cet égard. Ce serait une solution équitable qui permettrait de réduire un peu la liste de paie de l'État.

Le sénateur Beaudoin: J'ai un point à clarifier. Vous avez comparé les structures de base de notre système bancaire à cel- les des États-Unis, où une banque peut être constituée en

[Text]

bank may be incorporated by a state under state laws. If they have relations with another state, they make some kind of arrangement and then they advise Washington. Under our system banking is a federal responsibility. In that area it seems that our system is superior. Is that your point of view? Is it an advantage to have such a system? I think it is an advantage to have a system like banking, which is very centralized. What do you think?

Mr. Justice Estey: Senator Beaudoin, you appreciate that I approach one of your constitutional questions with great caution.

Senator Beaudoin: But I rely on you.

Mr. Justice Estey: I have thought for the last half century—because that is when I graduated from law school—that one of the great weaknesses in our Canadian history in law has been our inability to exercise to its full limit the control of banking and the incorporation of banks from the central government. We have not done it on securities and highway regulation and we have gotten away with it. But we have not gotten away with it in banking.

We have a certain element of chaos in banking because things which are doing banking are not regulated as banks. That is not to say that I think that the national government should become a huge ogre and push the provinces out of the field administratively. That is not it at all, and I mentioned that earlier. But as the super sovereign power regulating banking has to be Parliament in order to protect the Canadian citizens in this global era, we are in from defalcation at home and from annihilation abroad.

Constitutionally I agree with you. I also said this to the House of Commons committee. I believe in the first instance CDIC should say, "We will insure anybody's deposits, but the price of getting our insurance policy is that we inspect your books. You attorn to our right to close you down if we think you are a menace to the Canadian public".

Second, in the fullness of time we have to take under federal regulation in a sovereign sense, anyone who is doing banking, whatever their name, right down to pawn shops. But you would be sensible and leave the administrative control to the people on the scene, which is provincial, and organize arrangements, particularly with the four or five smaller provinces that cannot afford this army of inspectors. Make sensible reciprocal administrative arrangements with the two levels of government, but the sovereign control is national. We are way ahead of the Americans.

Look at the machinations and the newest FDIC Act in January of this year. They are just like a circus animal jumping through a hoop, trying to figure out how to keep this constitutional. We do not have that problem.

The bank holding company concept is our official. We have the sensible way of doing it in our Constitution. It is like beer. We have not figured out how to properly use the constitutional

[Traduction]

société par un État en vertu de lois de l'État. En cas de relations avec un autre État, on passe une entente quelconque et l'on en prévient ensuite Washington. Au Canada, le système bancaire relève de la compétence du fédéral. Il semble que notre système soit supérieur à cet égard. Êtes-vous d'accord? Un tel système est-il avantageux? Je crois qu'un système bancaire très centralisé comme le nôtre est avantageux. Qu'en pensez-vous?

Le juge Estey: Sénateur Beaudoin, vous comprendrez que j'aborde une de vos questions constitutionnelles avec beaucoup de prudence.

Le sénateur Beaudoin: Je compte toutefois sur vous.

Le juge Estey: Je pense depuis un demi-siècle— parce que c'est à ce moment-là que j'ai obtenu mon diplôme en droit— qu'une des grandes faiblesses de l'histoire du Canada dans le domaine du droit a été l'incapacité du gouvernement central de contrôler autant qu'il le pourrait le système bancaire et la constitution de banques en sociétés. Nous ne l'avons pas fait dans les domaines des valeurs mobilières et du code de la route, et nous avons pu nous en tirer sans mal, contrairement à ce qui s'est passé dans le cas des banques.

Il règne un certain chaos dans le secteur bancaire parce que certaines entités qui y sont actives ne sont pas réglementées comme des banques. Cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral devrait faire l'ogre et chasser les provinces de ces domaines sur le plan administratif. Ce n'est pas du tout le cas et je l'ai dit plus tôt. Toutefois, comme c'est le Parlement qui doit être la superpuissance souveraine qui réglemente le secteur bancaire, afin de protéger les citoyens canadiens à notre époque de mondialisation, nous sommes en difficulté à cause de la défalcation au Canada et de l'annihilation à l'étranger.

Sur le plan constitutionnel, je suis d'accord avec vous. Je l'ai aussi dit au comité de la Chambre des communes. Je crois tout d'abord que la SADC devrait dire : «Nous assurerons les dépôts de n'importe qui, mais vous devrez nous ouvrir vos livres. Vous vous conformerez à notre droit de fermer vos portes si nous croyons que vous constituez une menace pour le public canadien.»

Il faut ensuite assujettir à la réglementation fédérale quiconque est actif dans le secteur bancaire, peu importe son nom, jusqu'aux prêteurs sur gages. Il faudrait toutefois faire preuve de jugement et laisser le contrôle administratif aux gens sur place, c'est-à-dire au niveau provincial, et conclure des ententes, particulièrement dans le cas des quatre ou cinq provinces plus petites qui n'ont pas moyens de se payer une telle armée d'inspecteurs. Il faudrait conclure des ententes administratives réciproques sensées avec les deux paliers de gouvernement, tout en maintenant le contrôle souverain au niveau national. Nous avons beaucoup d'avance sur les Américains.

Regardez les manipulations et la dernière Loi sur la SFAD présentée en janvier de cette année. C'est tout à fait comme au cirque : c'est l'animal qui saute dans le cerceau pendant qu'on essaie de respecter la constitution. Nous n'avons pas ce problème.

Le concept de la société de portefeuille bancaire est notre représentant officiel. La Constitution prévoit la façon logique de s'y prendre. C'est comme la bière. Nous n'avons pas encore

[Text]

powers to ship beer back and forth. It has always been there, as senators know better than I. Beer and banking have that much in common.

Senator Kelleher: You expressed an earlier concern which I addressed to Mr. McKinlay when he appeared before us at the last meeting. I said, "I do not have a problem giving you these powers under the FIRP. But I have a concern that you do not have the staff to operate like a bank, say, for 180 days. I do not want to see you building up a huge bureaucratic army sitting there and waiting for something like this to occur. How are you going to handle this?" He said, "Well, we have a lot of expertise that you may not be aware of," and I accepted that. Then he said, "In addition to that, it is no problem. We will go out and hire it from the private sector. We can go out and hire these people to run these banks during this period."

How practical is that from your experience of the inquiry that you conducted? Is this type of experience readily available on the market? I am certainly not qualified to make a decision. I would like some advice from you in that respect.

Mr. Justice Estey: I think that if you divide the thing into two halves, that is, the liquidation process and the trusteeship matter, there is lots of talent available for hire in the accounting fraternity. However, I do not feel comfortable about the idea that we would turn the operation of a live bank over to a contract agent to run. No one that I have read about in the western world does it that way.

The first thing the FRB does is put in new and competent management, but those are bankers. Sometimes they borrow them or second them from some other bank. Sometimes they elevate them from inside the bank. But they do not appoint accounting firms to run banks.

I think the first half is correct. The liquidation is better contracted out, as we do in private enterprise. If company "X" goes under, like some of the big ones might do right now, as we read in the newspapers, then a trustee is appointed from the professional trustee's office. They are all licensed by the provinces and they can liquidate. To run a bank that way is, perhaps, a violation of the Bank Act. Perhaps, it is a violation of the CDIC powers as they now stand. I do not think it is practical.

Senator Kelleher: What do you think we should do?

Mr. Justice Estey: The first thing that the agency will do under its broad power to merge, liquidate or reorganize is to put in management. If it liquidates, it will hire a liquidator. I am all for hiring a liquidator in that case. A fellow who is paid by the hour can be hired and he can be policed. If the thought is that his bill is too high, then you do not pay it. They are competitive to get the job, so they will bid and they will bid economically. I do not believe that is practical to run the bank.

[Traduction]

trouvé comment bien utiliser les pouvoirs constitutionnels dans le domaine de la bière. Ces pouvoirs ont toujours existé, comme les sénateurs le savent mieux que moi. Le commerce de la bière et le secteur bancaire ont cela en commun.

Le sénateur Kelleher: Vous avez exprimé plus tôt une préoccupation dont j'ai parlé à M. McKinlay lorsqu'il a comparu devant nous à la dernière séance. J'ai alors dit que je n'avais aucune hésitation à lui accorder ces pouvoirs dans le cadre du PRIF. Ce qui me préoccupe toutefois, c'est qu'ils n'ont pas le personnel nécessaire pour fonctionner comme une banque pendant 180 jours, par exemple. Je ne voudrais pas les voir constituer une armée de fonctionnaires qui demeureraient assis à attendre une telle catastrophe. Comment vont-ils s'y prendre? Il a répondu qu'ils disposent d'une foule de compétences spécialisées que nous ne connaissons peut-être pas. J'ai accepté sa réponse. Il a alors ajouté que cela ne posait en outre aucun problème, qu'ils recruteraient dans le secteur privé où ils pourraient trouver les gens nécessaires pour diriger les banques en question pendant la période en cause.

Dans quelle mesure est-ce pratique selon l'expérience que vous avez tirée de l'enquête que vous avez dirigée? Ce genre de compétence est-il facile à trouver sur le marché? Je ne suis certes pas qualifié pour prendre une décision. J'aimerais que vous me donniez quelques conseils à ce sujet.

Le juge Estey: Si l'on divise l'opération en deux, c'est-à-dire le processus de liquidation et la mise sous tutelle, il existe dans les milieux comptables toutes sortes de talents qu'il est possible de mettre à contribution. L'idée de confier la direction d'une banque active à un contractuel me rend toutefois mal à l'aise. Personne à ma connaissance ne s'y prend ainsi dans le monde occidental.

La Banque centrale américaine commence par mettre sur pied une nouvelle direction compétente constituée toutefois de banquiers. On les emprunte ou détache parfois d'autres banques. Il y a parfois promotion de l'intérieur, mais on ne charge pas un cabinet comptable de diriger une banque.

Je crois que la première partie ne pose pas de problème. Il est préférable de confier la liquidation à des contractuels, comme nous le faisons dans le secteur privé. Si une entreprise fait faillite, comme certaines grandes entreprises pourraient le faire dès maintenant d'après les journaux, on désigne alors un fiduciaire du bureau du fiduciaire professionnel. Tous sont détenteurs d'un permis provincial et peuvent procéder à une liquidation. Diriger ainsi une banque risque d'enfreindre la Loi sur les banques. C'est peut-être aussi enfreindre les pouvoirs actuels de la SADC. Je ne crois pas que ce soit pratique.

Le sénateur Kelleher: Que faudrait-il faire alors, selon vous?

Le juge Estey: Conformément à ses pouvoirs généraux de fusion, de liquidation et de réorganisation, l'agence commencera par mettre une direction en place. Si elle procède à une liquidation, elle retiendra les services d'un liquidateur. Je suis tout à fait en faveur dans ce cas. Il est possible de retenir les services de quelqu'un qui est rémunéré à l'heure et peut être surveillé. Si l'on juge ses honoraires trop élevés, il suffit alors de ne pas payer. Les intéressés sont en concurrence et présenteront donc des offres économiques. Je ne crois pas que ce soit pratique pour diriger la banque.

[Text]

Senator Kelleher: Following up on that point, I would like to get your opinion on one of the concerns expressed by the Canadian Bankers Association. They are concerned that the criteria to be utilized before a FIRP is instituted, should be set out in the statute, and that they should not have the right to do it unless specific tests are achieved. What are your thoughts on that?

The Chairman: Excuse me, senator. I understand Mr. Estey has a plane to catch. Do you have time to answer the question, Mr. Justice Estey?

Mr. Justice Estey: I can answer that one, but not any more.

I have not changed my mind, which does not make it right, since I wrote recommendation 41. I think the act should set out exactly what the liquidator can and cannot do. Clearly, there should be standards that they must meet in making the recommendation to the Minister of Finance to put this machinery in motion. Unless they comply with that, the minister should not grant the permit to put the institution into reorganization.

There has to be a reorganization in one of four ways. The first way is through an asset sale in whole or in part. Second, there must be a reworking of the liability by conversion to something other than debt, to new shares or a combination of the two. Third, there has to be new management. After all, the old management ran it into the ground. That has to be reorganized. In terms of ownership, we cannot finance with public money the old owners. This must be done on the basis that the institution will be relaunched, as JMB was relaunched in England, with the proceeds going back into the coffers that were drained by the reorganization.

It has to be shown to the minister that one of these can be done, otherwise it should be liquidated.

Senator Kelleher: You do not feel the present legislation as written adequately sets out this criteria?

Mr. Justice Estey: No. The problem is that if you read the report about what happened in Alberta, you will see in a flash that this will not match that crisis. If on the other hand, you look at what was done with the Bank of British Columbia, it will. It was that simple. There was a hungry buyer drooling to get it. He was moved over and put in place to straighten the bank out. That is easy. The FIRP would work in that case, but that will not happen every day of the week, and it did not happen in Alberta despite the tremendous efforts to market the merger ideas.

The Chairman: We thank you very much for appearing before us, Mr. Justice Estey. We wish you a good trip.

We have with us now Ms Helen Sinclair, President, Canadian Bankers Association.

You know everyone, Ms Sinclair, and I think everyone knows you. Will you proceed with your remarks on Bill C-48, please.

Mme Hélène Sinclair, présidente, Association des banquiers canadiens: Monsieur le président, je vous remercie de l'opportunité que vous me donnez de comparaître devant votre

[Traduction]

Le sénateur Kelleher: Pour poursuivre dans la même veine, j'aimerais savoir ce que vous pensez d'une des préoccupations exprimées par l'Association des banquiers canadiens, qui craignent que les critères à appliquer avant de lancer un PRIF ne doivent être établis dans la loi et qu'ils n'aient pas le droit de procéder à une restructuration à moins de satisfaire à des critères particuliers. Qu'en pensez-vous?

Le président: Je vous prie de m'excuser, sénateur. Je crois savoir que M. Estey a un avion à prendre. Avez-vous le temps de répondre à la question, juge Estey?

Le juge Estey: À celle-ci, mais à aucune autre.

Je suis toujours du même avis, depuis que j'ai rédigé la recommandation 41, ce qui ne change rien à la situation. La loi devrait préciser exactement les pouvoirs du liquidateur. Il devrait manifestement y avoir des normes auxquelles il faudrait satisfaire pour recommander au ministre des Finances de mettre cet appareil en branle. Sinon, le ministre ne devrait pas permettre la restructuration.

Il faut qu'il y ait réorganisation, qui peut se dérouler de quatre façons possibles. La première, c'est la vente de la totalité ou d'une partie des éléments d'actif. Il faut ensuite restructurer le passif éventuel en le transformant en autre chose qu'une dette, soit en actions nouvelles, soit en une combinaison des deux. Il faut ensuite une nouvelle direction. Après tout, la direction précédente a démolie l'institution, qu'il faut restructurer. Pour ce qui est de la propriété, on ne peut financer les anciens propriétaires à même le Trésor. Il faut que l'institution soit lancée de nouveau, comme l'a été JMB en Angleterre, et que le fruit de l'opération soit reversé dans les coffres qui ont été vidés par la restructuration.

Il faut démontrer au ministre qu'une des quatre options est possible. Sinon, il faudrait liquider l'institution.

Le sénateur Kelleher: Vous ne croyez pas que le texte actuel de la mesure législative définit suffisamment ces critères?

Le juge Estey: Non. Le problème, c'est qu'à la lecture du rapport sur les événements de l'Alberta, vous vous rendez rapidement compte que les mesures à l'étude ne concordent pas avec la crise en question, mais qu'elles le font par ailleurs dans le cas de la Banque de Colombie-Britannique. Ce n'était pas plus compliqué. Il y avait un acheteur qui salivait à l'idée de s'en emparer. On lui a ouvert la porte et confié le mandat de redresser la situation. C'est facile. La restructuration fonctionnerait dans ce cas, mais cela ne se produira pas tous les jours et cela ne s'est pas produit en Alberta, même si l'on n'a pas ménagé les efforts pour vendre le concept de la fusion.

Le président: Nous vous remercions sincèrement d'être venu témoigner, juge Estey. Nous vous souhaitons bon voyage.

Nous entendrons maintenant M^{me} Helen Sinclair, présidente, Association des banquiers canadiens.

Vous connaissez tout le monde, madame Sinclair, et je crois que tous vous connaissent. Vous avez la parole au sujet du projet de loi C-48.

Ms. Helen Sinclair, President, Canadian Bankers Association: Thank you for the opportunity, Mr Chairman, to appear

[Text]

comité ce matin pour discuter du projet de loi C-48 pour amender la *Loi sur la société d'assurance-dépôts* du Canada.

Avant de commencer, je voudrais vous présenter mon collègue qui est assis à côté de moi, M. Blair Keefe qui est conseiller juridique de l'Association.

Le 16 avril, monsieur le président, je vous ai envoyé une lettre qui a souligné certaines questions que nous avons soulevées quant à la législation. Suite à mes remarques, il me fera plaisir de répondre aux questions que vous aurez quant à cette lettre ou quant aux soumissions que nous avons faites au ministre McDermid.

As we understand it, the government has chosen to set aside for future consideration the concerns that our industry, as well as others, such as Justice Estey and Mr. Jim Baillie have raised regarding this legislation. I guess in some respects these are longer run concerns, as they are some of the basic principles underlying the deposit insurance system in Canada. However, the banking industry believes that the concerns will be greatly heightened with the passage of Bill C-48.

Essentially, Mr. Chairman, my members believe that even with the improvements which have been made as a result of the clause-by-clause review of Bill C-48—and they have been important improvements—the bill is still fundamentally flawed. In fact, we feel that it will not be usable in any practical fashion.

The concerns we raised are not new to senators. Many of them were discussed in your 1985 report on deposit insurance, albeit before the powers contained in Bill C-48 were conceived. For instance, we recommend in the course of this discussion that the CDIC exposure under a FIRP should be limited to its net financial exposure if the institution has been wound up, and that no amounts should be paid by CDIC to shareholders or subordinated debt holders of the institution as a result of an adverse ruling of an assessor or for other liabilities which might arise, such as liabilities under labour or environmental law.

These types of positions would also logically flow from your 1985 report in which you recommend that the relevant government should be responsible for any CDIC liabilities incurred after an institution ceased to be viable.

We also recommended during the FIRP process and prior that the corporate governance of CDIC should be upgraded with the appointment of private sector directors who have substantial experience in managing a deposit-taking institution. Of course, a lot of Mr. Estey's testimony was devoted to this point as well.

In your 1985 report you recommended that three members of the board of directors should be designated by the industry associations, with two additional independent directors and a part-time private sector chairman.

Senators, these are the types of measures which we see as necessary to make this bill workable. We respectfully urge that

[Traduction]

before your Committee this morning and talk about Bill C-48, amending the *Canada Deposit Insurance Corporation Act*.

Before I start, I would like to introduce the colleague sitting beside me, Mr Blair Keefe, who is our Association's legal counsel.

On April 16, Mr Chairman, I sent you a letter highlighting certain questions we have raised about this legislation. Following my remarks I will be most happy to answer any questions you may have about my letter, or about the presentations we have made to the Minister, Mr McDermid.

Le gouvernement a décidé sauf erreur de reporter à plus tard l'étude des préoccupations soulevées au sujet de la mesure à l'étude par les membres de notre industrie, ainsi que d'autres intervenants comme le juge Estey et M. Jim Baillie. Je suppose qu'il y a à certains égards des préoccupations à long terme, comme il s'agit de certains des principes fondamentaux qui sous-tendent le régime d'assurance-dépôts au Canada. Le secteur bancaire est toutefois d'avis que l'adoption du projet de loi C-48 exacerbera énormément les préoccupations en question.

Monsieur le président, nos membres croient essentiellement que même après les améliorations importantes qu'il a subies à la suite de l'étude article par article, le projet de loi C-48 comporte toujours des lacunes fondamentales. Nous croyons en fait qu'il ne sera d'aucune utilité pratique.

Les préoccupations que nous avons soulevées ne sont pas nouvelles pour les sénateurs. Nombre d'entre elles ont été abordées dans votre rapport de 1985 sur l'assurance-dépôts, mais c'était avant que l'on imagine les pouvoirs contenus dans le projet de loi C-48. Nous recommandons, par exemple, que le risque de la SADC dans le cadre d'un PRIF soit limité à son risque financier net si l'institution a été liquidée, et que la SADC ne verse rien aux actionnaires ou aux détenteurs de dettes subordonnées de l'institution à la suite d'une décision défavorable d'un évaluateur, ou dans le cas d'autres passifs éventuels qui pourraient surgir, par exemple, en vertu des lois ouvrières ou environnementales.

De telles positions découleraient logiquement aussi de votre rapport de 1985 dans lequel vous recommandez que le gouvernement compétent soit responsable de tout passif que la SADC pourrait être appelée à assumer une fois qu'une institution n'est plus viable.

Nous avons aussi recommandé qu'avant et pendant le processus du PRIF, la régie d'entreprise de la SADC soit étayée par la nomination d'administrateurs du secteur privé possédant une solide expérience de la gestion d'une institution de dépôt. Le juge Estey a bien sûr consacré une grande partie de son témoignage à cette question aussi.

Vous avez recommandé dans votre rapport de 1985 que trois membres du conseil d'administration soient désignés par les associations de l'industrie, et que le conseil compte deux autres administrateurs indépendants et un président à temps partiel du secteur privé.

Ce sont là, sénateurs, des mesures que nous jugeons nécessaires pour que le projet de loi donne des résultats pratiques.

[Text]

you proceed as expeditiously as possible with your policy study on compensation insurance schemes, the study which you announced at the time of your November 28, 1991 pre-study on legislation concerning the reform of financial institutions.

We believe that the study should also include a detailed consideration of means to inject market discipline into the deposit insurance system as discussed in your 1985 report.

Mr. Chairman, that concludes my opening remarks. Obviously, I would be pleased to take any questions which you or other committee members may have.

Senator Kirby: Ms Sinclair, first, I would like to deal with a technical question and then with matters in the broader policy area. In other words, I wish to deal first with the appendix to the letter rather than the letter itself.

In the appendix to the letter you suggest a number of what you describe as technical amendments. Have you discussed any or all of those with the government, as you would normally do with technical amendments? Do you know generally whether or not those amendments are acceptable to the government; and, if not, why not?

Ms. Sinclair: They have been discussed, senator, and they are amendments which were not acceptable. These are really amendments which we would describe as amendments for greater certainty. They do not involve any changes in the thrust of the bill.

Senator Kirby: That was my understanding. They were discussed with the government prior to the amendments being introduced in the other place?

Ms. Sinclair: In the course of discussion of various amendments, yes, senator.

Senator Kirby: Before the amendments in the other place were passed is what I am asking.

Ms. Sinclair: Because he has been more directly involved in the details I would ask Mr. Keefe if he has anything to add.

Mr. Blair Keefe, Advisor, Financial Institutions, Canadian Bankers Association: Mr. Chairman, all of these amendments were discussed with the Department of Finance in our discussions in drafting the amendments. For the most part, it is an interpretation matter where they feel that the legislation is sufficiently clear now, whereas the banks' lawyers are looking for that added degree of comfort which these amendments by and large would provide.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I would now like to ask questions on two of the points in the letter.

Ms Sinclair, you have mentioned the fact that in our 1985 report, when the committee was chaired by Senator Ian Sinclair, we talked about the corporate governance issue and the

[Traduction]

Nous vous exhortons respectueusement à procéder aussi rapidement que possible à l'étude de fond sur les régimes d'assurance-indemnisation, que vous avez annoncée au moment du lancement, le 28 novembre 1991, de votre étude préliminaire sur la législation relative à la réforme des institutions financières.

Nous croyons que l'étude devrait comprendre aussi une analyse détaillée de façons d'instaurer un peu de discipline dans le système d'assurance-dépôts, comme il en a été question dans votre rapport de 1985.

Monsieur le président, cela met fin à mes remarques liminaires. Je serai bien entendu heureuse de répondre à toute question que les autres membres du comité ou vous-même pourriez avoir.

Le sénateur Kirby: Madame Sinclair, j'aimerais tout d'abord aborder une question technique et passer ensuite aux grandes questions de fond. Autrement dit, je voudrais parler d'abord de l'annexe qui accompagne la lettre, plutôt que de la lettre même.

Vous proposez dans l'annexe des amendements que vous qualifiez de techniques. En avez-vous discuté avec le gouvernement comme vous le feriez normalement dans le cas d'amendements techniques? Savez-vous en général si ces amendements sont acceptables ou non pour le gouvernement et sinon, pourquoi?

Mme Sinclair: Il en a été discuté, sénateur, et ces amendements n'étaient pas acceptables. Ce sont en réalité des amendements qui visent à assurer une plus grande certitude. Ils ne modifient en rien l'orientation du projet de loi.

Le sénateur Kirby: C'est ce que j'avais cru comprendre. Il en a été discuté avec le gouvernement avant la présentation des amendements à l'autre endroit?

Mme Sinclair: En effet, sénateur, au cours de la discussion de divers amendements.

Le sénateur Kirby: Avant l'adoption des amendements à l'autre endroit?

Mme Sinclair: Comme M. Keefe s'est occupé plus directement des détails, je lui demanderais s'il a quelque chose à ajouter.

M. Blair Keefe, conseiller, Institutions financières, Association des banquiers canadiens: Monsieur le président, nous avons débattu tous ces amendements avec le ministère des Finances au cours des discussions qui ont porté sur la rédaction des amendements. Il s'agit surtout d'une question d'interprétation : le ministère est d'avis que la législation est suffisamment claire, tandis que les avocats des banques recherchent le degré supplémentaire de confort que les amendements en question assureraient en général.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, j'aimerais maintenant poser des questions sur deux des points soulevés dans la lettre.

Madame Sinclair, vous avez mentionné que dans notre rapport de 1985, et le comité était alors présidé par le sénateur Ian Sinclair, nous avons abordé la question de la régie

[Text]

need to put people with real experience in deposit-making institutions on the board of CDIC. None of us were quite clear why that has not happened because it does not actually require a change in the act; it merely requires a change in the nature of appointments. This committee did not receive a response to that element of its report.

Given the increased powers that CDIC will have under this proposed bill, have you discussed the corporate governance issue recently with the government? Have you had any indication as to whether or not it would be prepared to make that change, even if the change is not included formally in the act?

Ms. Sinclair: We have discussed the question, senator, with the government. On a number of recent occasions, including in the months prior to the release of the bill before we knew what its content was. Our concern preceded the introduction of the bill.

I am unaware of why it has not been deemed advisable to put private sector directors from the banking and trust industry on the board, either active or otherwise. We are assured—

Senator Kirby: I am sorry to interrupt, but can I just ask you, given the comments of Justice Estey this morning, and given his observation on issues of conflict of interest, Canadians seem to be moving closer to the American model than the British model; would you have any difficulty in meeting your concern on the governance question if the people with experience were retired people from deposit-taking institutions, rather than active?

Ms. Sinclair: I think, on balance, we would be happy with retired persons, senator. There is one issue that is worthwhile discussing, and that is the expertise which a financial sector director can bring to the board relates, in part, to that individual being plugged into the industry, having his or her ear close to the ground, being part of the network. Because clearly a knowledge of what is happening in the market is part of the expertise you bring. The further away you are from your former industry, the more difficult it is to bring that kind of knowledge.

The Europeans do not seem greatly bothered by this issue. In many cases they have active bankers on their board. In some cases, the bankers run the system. The notion there is that the conflict can be managed, and the trade-offs are such that it is better to allow for the potential conflict and to manage it, than to lose the closeness to the industry for which their system provides.

But we would live with the notion of non-active industry representatives. We would also see, and I know that the point has been made by government, that it is not just those who are former bankers or trust company executives who have knowledge of the market. We accept that. There are academics, there are people from the rest of the financial sector who are very close to the industry as well. The point we have made is that there is

[Traduction]

d'entreprise et la nécessité de nommer au conseil d'administration de la SADC des gens qui possèdent une expérience véritable des institutions de dépôt. Aucun d'entre nous ne savait pourquoi cela ne s'est pas fait parce qu'il n'est pas vraiment nécessaire de modifier la loi. Il suffit de modifier la nature des nominations. On n'a donné aucune suite à cet aspect du rapport du comité.

Étant donné les pouvoirs accrus que le projet de loi à l'étude confèrera à la SADC, avez-vous discuté récemment de la question de la régie d'entreprise avec le gouvernement? Savez-vous si le gouvernement serait disposé à effectuer le changement en question, même s'il n'est pas prévu officiellement dans la loi?

Mme Sinclair: Nous en avons discuté avec le gouvernement, sénateur, à quelques occasions récemment, y compris au cours des mois qui ont précédé le dévoilement du projet de loi, avant d'en connaître le teneur. Nous avons fait part de nos préoccupations avant le dépôt du projet de loi.

Je ne sais pas pourquoi on n'a pas jugé bon de nommer au conseil d'administration, comme membres actifs ou autres, des administrateurs du secteur privé provenant du domaine des banques et des compagnies de fiducie. On nous assure —

Le sénateur Kirby: Je regrette de vous interrompre, mais étant donné les propos qu'a tenus le juge Estey ce matin, et comme il a signalé qu'en ce qui a trait aux conflits d'intérêts, les Canadiens semblent se rapprocher davantage du modèle américain que du modèle britannique, puis-je vous demander si, pour répondre à votre préoccupation au sujet de la régie, vous vous opposeriez à ce que les gens d'expérience en cause soient des retraités d'institutions de dépôt plutôt que des employés actifs?

Mme Sinclair: Tout compte fait, nous serions satisfaits de la présence d'un retraité, sénateur. Il y a une question qu'il vaut la peine d'aborder : la compétence spécialisée qu'un administrateur du secteur financier peut apporter au conseil d'administration est liée en partie au fait que l'intéressé a des liens avec l'industrie, a l'oreille sur le rail et appartient au réseau. Une connaissance de la conjoncture du marché fait manifestement partie de la compétence spécialisée en question. Plus on s'éloigne de son ancienne industrie, plus il est difficile d'apporter de telles connaissances à un conseil d'administration.

La question ne semble pas beaucoup préoccuper les Européens. Dans nombre de cas, des banquiers actifs siègent à des conseils d'administration. Dans certains cas, les banquiers dirigent le système. On croit là-bas qu'il est possible de gérer le conflit et que les compromis sont tels qu'il est préférable de permettre la possibilité de conflits et de la gérer, plutôt que de perdre les relations étroites avec l'industrie que permet leur système.

Nous pourrions toutefois accepter le principe de représentants non actifs de l'industrie. Nous reconnaitrions aussi, et je sais que le gouvernement a abordé la question, que les anciens banquiers ou cadres supérieurs de compagnies de fiducie ne sont pas les seuls à connaître leur marché. Nous l'admettons. Il y a des universitaires et d'autres représentants du secteur financier qui connaissent très bien l'industrie eux aussi. Ce que nous avons dit, c'est que le conseil d'administration actuel ne

[Text]

nobody on the board today who we see as having that degree of closeness.

Senator Kirby: Although you did not rank the four points in your letter, would I be correct in presuming that the liquidity-support issue is the most important one from your point of view?

Ms. Sinclair: I would put the liquidity support perhaps and the governance issue as the top. There have been different dimensions. Liquidity support issue says, are you really going to be able to make this thing run, if you take over an institution and you do not effect a transaction over the short term? Who is going to provide the ongoing funding as depositors withdraw their funds? It is not clear. It is not spelled out. And for reasons which we do not understand, it has not been deemed advisable to spell it out.

In that sense, you might say it is the top concern, because if you are going to FIRP an institution, you may well have to run it over a period of time, and it is not clear how you are going to do it. The governance thing comes at a different level.

Senator Kirby: I have difficulty, and perhaps you can explain why you think this would work in practice, with the net financial exposure test. Being able to predict in advance that FIRP is, in fact, the least costly means of responding to the problem, in my guess, is something you can only do after the fact.

I have some doubts about the ability to do an analysis up front that would lead to the conclusion that FIRP was, in fact, the best option. You only get into FIRP when you are already in a crises and you do not have time then to do the detailed analysis. You make a point in your letter of saying that FDIC uses that test. I would be curious to know whether they use that test after the fact by adjusting the numbers to show it clearly was the best option, having already decided to go that route. Or do you really think it is possible to do that kind of analysis given the kind of pressure-cooker atmosphere you are in at that stage?

Ms. Sinclair: As you mentioned, senator, FDIC is compelled by law to use that test. And no, we do not see it as an impossible task. That is not to say that it is not a subjective one, but there is a profession out there of evaluations people. They go through very intensive training and are certified in evaluations business.

Do you get perfection? No, you do not get perfection in any of these professions. An audit requires a certain amount of subjectivity as well. However, it is a very plausible exercise to value the portfolio of an institution, prior to a FIRP, and to decide whether the FIRP actually represents the least-cost route to take based on certain assumptions about realizations. You have to make those assumptions and we understand that.

Senator Kirby: And you think that can be done within the time constraints required, in the sense that with FIRP, you cannot take six weeks or eight weeks or two months to make this kind of an evaluation?

[Traduction]

compte aucun membre qui, selon nous, possède des liens aussi étroits avec le marché.

Le sénateur Kirby: Même si vous n'avez pas classé les quatre points que vous avez soulevés dans votre lettre, ai-je raison de supposer que la question du concours de trésorerie est la plus importante pour vous?

Mme Sinclair: Je placerais au premier rang la question du concours de trésorerie peut-être et celle de la régie d'entreprise qui présentent certaines différences. Le concours de trésorerie soulève les questions suivantes : sera-t-il vraiment possible de faire fonctionner une institution sans effectuer d'opérations à court terme? Qui fournira le financement courant à mesure que les déposants retireront leurs fonds? Ce n'est pas clair, ni précisé. On n'a pas jugé bon de le préciser pour des raisons que je ne comprends pas.

En ce sens, on pourrait dire qu'il s'agit de la principale préoccupation parce que pour restructurer une institution, il se peut fort bien qu'il faille la diriger pendant un certain temps, et le projet de loi ne précise pas clairement comment s'y prendre. La question de la régie d'entreprise se situe à un niveau différent.

Le sénateur Kirby: Vous pourriez peut-être expliquer pourquoi vous croyez que cela fonctionnerait en pratique compte tenu du test du risque financier net. Comme on l'a vu, on ne peut prédire à l'avance que le PRIF représente en fait la solution la moins coûteuse au problème. Ce n'est possible qu'après coup.

Je ne suis pas sûr qu'on puisse effectuer une analyse qui permettrait de conclure que le PRIF constitue en fait la meilleure solution. On n'a recours au PRIF que lorsqu'il y a déjà crise et qu'on n'a pas le temps d'effectuer l'analyse détaillée. Vous dites dans votre lettre que la SADC applique ce critère. J'aimerais savoir par curiosité si elle s'en sert après le fait en modifiant les chiffres pour démontrer clairement qu'il s'agissait de la meilleure solution après avoir déjà décidé d'emprunter cette voie. Croyez-vous réellement qu'il soit possible d'effectuer une telle analyse, compte tenu des pressions qui régnent alors?

Mme Sinclair: Comme vous l'avez dit, sénateur, la loi oblige la SADC à utiliser ce test et nous ne croyons pas que la tâche soit impossible. Cela ne veut pas dire qu'elle n'est pas subjective, mais il existe des évaluateurs professionnels qui reçoivent une formation très poussée et sont autorisés à effectuer des évaluations.

Obtient-on la perfection? Non, dans aucune des professions en question. Une vérification exige une certaine subjectivité aussi. Évaluer le portefeuille d'une institution avant une restructuration et décider si la structuration constitue vraiment la solution la moins coûteuse en fonction de certaines hypothèses relatives aux liquidations, c'est toutefois un exercice très plausible. Il faut poser de telles hypothèses et nous le comprenons.

Le sénateur Kirby: Vous croyez que c'est possible malgré les contraintes de temps? Dans le cas d'un PRIF, en effet, on ne peut prendre six ou huit semaines ou deux mois pour effectuer une telle évaluation.

[Text]

Ms. Sinclair: Well, senator, the institutions we are talking about do not get weakened overnight. They are well known to regulators months ahead of time. And yes, I think the time issue is not an issue at all.

One problem you do have arises if a company refuses to really open its books. The notion, though, should be that the regulator does get access, if requested. I do not believe a company which is asked to open its books to the regulator can actually refuse.

Senator Kirby: Thank you, Mr. Chairman.

Senator Kelleher: Following up on what Mr. Justice Estey said to us, that he does not want to muddy—Mr. Beaudoin has left—the constitutional waters with respect to the provincial institutions not being brought in under FIRP. I am not happy with the situation and I think Senator Kirby and I raised this the last time.

I think it is fair to say, and I hope this is correct, Senator Kirby, that neither of us is very happy with the fact that we will have here a two-tier system. We will have some institutions that are getting the benefit of the deposit insurance for business purposes, but yet they will not be subject to FIRP.

Mr. Justice Estey said, and I can understand it, "Well, let's not muddy the constitutional waters at this time." But I would like your opinion, from the banks' point of view, as to how serious you consider this problem for the regulation of the industry as a whole?

Ms. Sinclair: It is one of a number of fundamental concerns that we have, senator. I am not sure I would rank it as the very top concern. I would say that it is not the only respect in which provincial institutions are gaining access to the deposit insurance system without really paying the freight. You have a system of credit unions across the country supported by stabilization funds which have access through the CDIC to consolidated revenue liquidity support when they run into trouble.

One would think that, if you are going to give them access to federal funding when they get into trouble, you would hold them to the same standards as federal institutions, but in a number of instances, these provincial institutions are not subject to the same deposit insurance ceiling. You have provinces which, in fact, provide unlimited coverage for their depositors and still get access to federal funding when they run into trouble.

The issue you have raised is one of a number of respects in which provincial institutions effectively are riding off a federal system, but are not held to the same standards or are not paying the same costs as the federal institutions are paying. It is a very pervasive problem in our financial system.

Senator Kelleher: Perhaps simple solutions do not work in this day and age, but would not the simple solution here be, as Mr. Justice Estey alluded, that if a provincial institution wanted access to the deposit insurance provisions, that they be required to attorn to the jurisdiction of a FIRP? In other words, look, if you want access to deposit insurance, fine, we will give it to you, but you will have to sign here on paper say-

[Traduction]

Mme Sinclair: Les institutions dont nous parlons ne faiblissent pas du jour au lendemain. Les organismes de réglementation s'en rendent compte des mois à l'avance. Je dirai aussi que la question du temps ne pose pas de problème.

Il se pose un problème lorsqu'une entreprise refuse de vraiment ouvrir ses livres. Il faut toutefois que l'organisme de réglementation y ait accès sur demande. Je ne crois pas qu'une entreprise à qui un organisme de réglementation demande d'ouvrir ses livres puisse vraiment refuser.

Le sénateur Kirby: Merci, monsieur le président.

Le sénateur Kelleher: Je donne suite aux propos du juge Estey qui a affirmé ne pas vouloir brouiller—M. Beaudoin est parti—les eaux constitutionnelles à l'égard des institutions provinciales qui ne sont pas assujetties au PRIF. La situation ne me plaît pas et je crois que le sénateur Kirby et moi-même avons soulevé la question la dernière fois.

Il est à mon avis juste d'affirmer, et j'espère que c'est correct, sénateur Kirby, que le système à deux niveaux ne plaît à aucun de nous deux. Il y aura des institutions qui bénéficieront de l'assurance-dépôts à des fins d'affaires, mais ne seront pas assujetties au PRIF.

Le juge Estey a déclaré, et je puis le comprendre, qu'il ne fallait pas brouiller les eaux constitutionnelles pour le moment. J'aimerais toutefois savoir ce que les banques pensent de la gravité du problème à l'égard de la réglementation de l'industrie en général.

Mme Sinclair: Il s'agit là d'une de nos nombreuses préoccupations fondamentales, sénateur. Je ne suis pas sûre qu'elle viendrait au premier rang. Je dirais qu'il ne s'agit pas là du seul avantage que les institutions provinciales tirent du système d'assurance-dépôts sans vraiment payer la note. Il y a au Canada un système de coopératives de crédit appuyées par des fonds de stabilisation qui ont accès, par l'intermédiaire de la SADC, au concours de trésorerie du Trésor en cas de difficulté.

On pourrait croire que si on leur donne accès à des fonds fédéraux en cas de difficulté, on les soumettrait aux mêmes critères que les institutions fédérales. Dans certains cas toutefois, les institutions provinciales en question ne sont pas assujetties au même plafond d'assurance-dépôts. Certaines provinces assurent en fait une protection illimitée à leurs déposants et ont quand même accès aux fonds fédéraux en cas de difficulté.

La question que vous avez soulevée fait partie d'un certain nombre d'aspects à l'égard desquels les institutions provinciales profitent en réalité d'un système fédéral sans avoir à se conformer aux mêmes normes où à payer les mêmes coûts que les institutions fédérales. Il s'agit là d'un problème bien ancré dans notre système financier.

Le sénateur Kelleher: Les solutions simples ne donnent peut-être aucun résultat de nos jours, mais la solution simple ne serait-elle pas, dans ce cas, celle à laquelle le juge Estey a fait allusion : si une institution provinciale veut profiter de l'assurance-dépôts, ne faudrait-il pas la forcer à se soumettre à un PRIF? Autrement dit, si une institution veut profiter de l'assurance-dépôts, très bien, mais elle devra signer des documents

[Text]

ing that, in the event of a problem to which we think a FIRP is the best resolution, that you are agreeing in advance to that jurisdiction of the federal government and its actions.

Ms. Sinclair: In a practical sense, it would probably be quite a workable solution. Whether it is a problem in the context of the constitutional negotiations which are under way, I am not personally able to comment, senator. But we have been told that it does cause concerns at this particular point in time in the context of the overall constitutional debate.

Senator Kelleher: I gather some provinces would feel that is an untoward invasion of their jurisdiction through the back door by the federal government?

Ms. Sinclair: I suppose that may have been the reasoning.

I should mention that I think the constitutional debate does provide an opportunity to clean up a lot of this asymmetry between the coverage of the deposit insurance system and the actual regulation of our financial institutions, the imbalance in having a federal scheme whereas it is really the provincial regulator which decides who gets to be licensed and who should no longer be in existence.

Our proposal is really a very simple; jurisdictions which incorporate financial institutions should also be wholly responsible for their regulation and responsible for their deposit insurance coverage.

Senator Kelleher: One final question, Mr. Chairman. Going back to the net financial exposure test that you set out in your letter, this was again a follow-up to a question I put to Mr. Justice Estey. Assuming you cannot secure the test used in the United States, I would think at the very least Mr. Justice Estey believes, and I agree with him, that there is a deficiency here for the criteria which must be used in recommending a FIRP.

Is it fair to say that, if you cannot get the so-called U.S. test, that you feel strongly there should be stronger criteria set, against which a FIRP must be recommended?

Ms. Sinclair: I think it is really that test which is missing today from the criteria, senator. There have been other criteria which we were anxious to see incorporated, and most have been. But the criterion that says, you do not do a FIRP unless it is a least-cost route, is not there and we would see it as probably the major deficiency.

Senator Kelleher: I guess as a lawyer and with my training in that area, it bothers me not to see some sort of criteria in an act before such a serious recommendation, with such serious ramifications, can be made to the minister. I think it should be set out somewhere in the act.

Ms. Sinclair: We would agree with you, senator.

The Chairman: Ms Sinclair, do you feel that the account premiums will be able to handle the load of this bill? I am speaking of the premiums paid by the banks. Are you satisfied with that? You raised that in this point, when we met together.

[Traduction]

pour confirmer qu'en cas de problèmes pour lesquels nous considérons la restructuration comme la meilleure solution, l'institution consent à l'avance à se soumettre à la compétence du gouvernement fédéral et à ses décisions.

Mme Sinclair: Cette solution serait fort probablement possible en pratique. Je ne saurais toutefois dire, sénateur, si elle poserait un problème dans le contexte des négociations constitutionnelles en cours. On nous a toutefois dit que cela posait en fait des problèmes à l'heure actuelle dans le contexte du débat constitutionnel général.

Le sénateur Kelleher: J'en conclus que certaines provinces estimerait que le gouvernement fédéral s'ingérerait alors dans leur domaine de compétence par la porte arrière.

Mme Sinclair: Je suppose qu'on a pu le croire.

Je devrais dire que je crois que le débat constitutionnel offre l'occasion de faire disparaître une grande partie de l'asymétrie entre la protection assurée par le régime d'assurance-dépôts et la réglementation de nos institutions financières, le déséquilibre que présente l'existence d'un régime fédéral alors que c'est en réalité l'organisme de réglementation de la province qui accorde les permis et ferme les institutions.

Notre proposition est en réalité des plus simples : les niveaux de compétence qui comptent des institutions financières devraient aussi être entièrement responsables de leur réglementation et de leur assurance-dépôts.

Le sénateur Kelleher: Une dernière question, monsieur le président. Pour revenir au critère du risque financier net que vous avez décrit dans votre lettre, cela donnait suite aussi à une question que j'ai posée au juge Estey. En supposant que l'on ne peut obtenir le test utilisé aux États-Unis, je penserais tout au moins, comme le juge Estey, qu'il y a en l'occurrence une lacune à l'égard des critères qu'il faut appliquer pour recommander un PRIF.

Est-il juste de dire que si vous ne pouvez obtenir ce que l'on appelle le test américain, vous êtes convaincus qu'il faudrait établir des critères plus rigides en fonction desquels recommander un PRIF?

Mme Sinclair: Je crois que c'est vraiment ce qui manque maintenant dans les critères, sénateur. Il y en avait d'autres que nous voulions vraiment voir ajouter à la loi, et la plupart l'ont été. Le critère selon lequel on ne procède pas à une restructuration à moins qu'il s'agisse de la solution la moins coûteuse ne s'y retrouve toutefois pas. Nous sommes d'avis qu'il s'agit probablement de la principale lacune.

Le sénateur Kelleher: C'est peut-être parce que je suis avocat et que j'ai de la formation dans ce domaine que je m'inquiète de ne pas voir de critère quelconque dans une loi avant que l'on puisse présenter au ministre une recommandation aussi sérieuse qui peut avoir des répercussions aussi graves. Je crois qu'il faudrait le préciser quelque part dans la loi.

Mme Sinclair: Nous serions d'accord avec vous, sénateur.

Le président: Madame Sinclair, croyez-vous que les primes imposées sur les comptes pourront compenser le fardeau que représente le projet de loi à l'étude? Je parle des primes payées

[Text]

Ms. Sinclair: We are saying that we do not see the funding available today, funding which is provided in the bill. We do not see that as being sufficient to deal with liquidity demands of a great many institutions you can envisage being FIRPed. I am not sure that the actual premium loads will be affected one way or another by the bill, and I guess only practise will tell, senator.

The thing that worries us, quite frankly, is that you go down this road, you FIRP an institution, and you do not know what the future holds. None of us do. We have not even been able to observe it abroad. The notion that there could be contingent liabilities that are laid on the CDIC as it manages a financial institution, the one that probably worries us the most because of the world we have moved into, is environmental liability. We live it every day of the week.

The notion that those types of liabilities could be laid on the shoulders of the CDIC and, therefore, on those who fund it, is probably the most worrisome aspect of the bill.

Other things which concern us are that you would have an institution FIRPed based on a certain notion of what the assets are worth and what you are going to pay back to the shareholders. The thing is then appealed and, in fact, the assessor says no, we put a higher value on the shares than what was originally envisaged. And of course, the difference goes on to the shoulders of the CDIC and onto the funders again there.

I would think that the potential liabilities of managing the institution are the greater concerns. It comes back to the governance issue, because again, we say as we look at that board that we are sure we do not see the expertise there today required to manage an institution in the day to day. We agree wholeheartedly with Justice Estey that it is most unlikely that you will get a weekend deal. We cannot envisage a situation where you will get a weekend deal. So the possibility that you might have to manage the institution into the future is a very real one.

The Chairman: If I recall, Justice Estey mentioned that he is now satisfied that the payment system has been corrected and could be handled properly. Are you satisfied?

Ms. Sinclair: Yes, we are satisfied, Mr. Chairman.

The Chairman: At the other place, at least, one of their witnesses mentioned the possibility of merging CDIC and OSFI. How do you react to that? Are you the ones who raised that point?

Ms. Sinclair: I do not believe we raised it, but it is a very interesting issue. I am not sure I would bottom out on either side of it today. At the time that the issue was under discussion, I believe my association thought that the two should be kept apart. You can argue it on both sides of the fence, Mr. Chairman.

There is one thing that has become quite apparent as you watch institutions which are failing being managed through that process. That is, there is an awful lot of overlap between

[Traduction]

par les banques. Êtes-vous satisfaits à cet égard? Vous avez soulevé la question lorsque nous nous sommes rencontrés.

Mme Sinclair: Ce que nous disons, c'est que nous ne croyons pas que les fonds prévus dans le projet de loi soient disponibles aujourd'hui. Nous ne croyons pas que cela suffise pour répondre aux demandes de fonds d'un grand nombre d'institutions que l'on peut envisager d'assujettir à un PRIF. Je ne suis pas sûre que le projet de loi affectera les primes réelles d'une façon ou d'une autre et je suppose que nous verrons ce qui se passera en pratique, sénateur.

Ce qui nous inquiète, très franchement, c'est que lorsqu'on décide de restructurer une institution, personne ne sait ce que l'avenir réserve. Nous n'avons pu voir ce qui se passe à l'étranger. La SADC pourrait se voir imposer des passifs éventuels lorsqu'elle gère une institution financière, et c'est probablement ce qui nous inquiète le plus parce que nous vivons maintenant dans le monde de la responsabilité environnementale. Nous y vivons tous les jours de la semaine.

L'aspect du projet de loi, qui inquiète probablement le plus, c'est la possibilité que de tels passifs éventuels puissent être imposés à la SADC et, par conséquent, à ceux qui la financent.

D'autres aspects nous préoccupent : on pourrait restructurer une institution en fonction de la valeur estimative de ses éléments d'actif et de ce que l'on remboursera aux actionnaires. La question fait alors l'objet d'un appel et l'évaluateur accorde aux actions une valeur plus élevée qu'on ne l'avait prévu à l'origine. C'est alors la SADC et ses bailleurs de fonds qui doivent assumer une fois de plus l'écart.

J'aurais tendance à croire que le passif éventuel que pourrait présenter la gestion de l'institution préoccupe davantage. On en revient à la question de la régie d'entreprise parce qu'une fois de plus, on ne trouve pas au conseil d'administration les compétences spécialisées nécessaires pour gérer une institution au jour le jour. Nous sommes entièrement d'accord avec le juge Estey qui affirme qu'il est très improbable que l'on puisse conclure un marché en fin de semaine. Nous ne pouvons prévoir de situation où ce serait possible. La possibilité de devoir gérer l'institution est donc très réelle.

Le président: Sauf erreur, le juge Estey a déclaré qu'il est maintenant convaincu que le système de paiement a été corrigé et qu'on pourrait s'en servir de la façon appropriée. Êtes-vous d'accord?

Mme Sinclair: Oui, monsieur le président.

Le président: À l'autre endroit, au moins un des témoins a évoqué une fusion possible entre la SADC et le BSIF. Qu'en pensez-vous? Est-ce vous qui avez évoqué cette possibilité?

Mme Sinclair: Je ne crois pas, mais la question est très intéressante. Je ne suis pas sûre de pouvoir l'analyser en détail aujourd'hui. Lorsqu'on l'a abordée, je crois que notre association était d'avis que les deux entités devraient demeurer distinctes. Les deux possibilités sont défendables, monsieur le président.

Une chose devient très évidente lorsqu'on regarde des institutions en difficulté franchir ce processus. Il y a énormément de chevauchement entre les activités de la SADC et celles du

[Text]

the activity of CDIC and the activity of OSFI, and there is a terrible lack of clarity as to their respective responsibilities. Clearly, if you had one operation, that particular issue would be more effectively dealt with.

The Chairman: But we might cover this item when we study CDIC and we could come back to it then.

Ms. Sinclair: I would really encourage you to look at that question. I think it is a big question and the answers are not easy.

The Chairman: Senator Haidasz?

Senator Haidasz: Have you made very strong representations or demands that someone from your association be on the CDIC board of directors?

Ms. Sinclair: We have made strong representations that someone who is close to the institutions being regulated, trust companies and banks—

Senator Haidasz: Are you satisfied?

Ms. Sinclair: No, we are not, because effectively, there is no such person on the board today.

Senator Haidasz: And yet a witness from the CDIC last week said that there are all kinds of former bankers on the board of directors of CDIC.

Ms. Sinclair: There is only one individual on the board who has ever had anything to do with a bank and that is the chairman who was an employee of a bank in the 1950s and into the early 1960s. I do not believe he was a senior employee and I do not think he himself would describe his responsibilities at that time as those of an executive officer. He had a very specialized job.

Senator Haidasz: Would you want to have someone like yourself or someone in your association on the CDIC board of directors, or would you like a president or a vice-president of some bank?

Ms. Sinclair: I think it is important to get someone who has had in-depth operating experience in the industry, which would exclude people in the normal course from trade associations.

I believe, senator, you may have suggested perhaps a retired chief executive officer.

The Chairman: You have sent us a list of possible—

Ms. Sinclair: We have sent in many lists, Mr. Chairman.

Senator Haidasz: To the Minister of Finance?

Mrs. Sinclair: Yes, senator. We have been through this exercise several times.

The Chairman: And we have received the list of their suggested candidates.

Senator Haidasz: I did not get that.

Senator Kirby: In the package we got today, there is a list of the members recommended.

[Traduction]

BSIF, et leurs responsabilités respectives sont très loin d'être claires. S'il y avait une seule entité, il est manifeste qu'on pourrait aborder la question avec beaucoup plus d'efficacité.

Le président: Nous pourrions toutefois y revenir lorsque nous étudierons la SADC.

Mme Sinclair: Je vous encouragerais vraiment à examiner la question qui est importante à mon avis. Les réponses ne sont pas faciles.

Le président: Sénateur Haidasz?

Le sénateur Haidasz: Avez-vous exercé de très fortes pressions afin que votre association soit représentée au conseil d'administration de la SADC?

Mme Sinclair: Nous avons exercé de fortes pressions pour que quelqu'un proche des institutions réglementées, compagnies de fiducies et banques —

Le sénateur Haidasz: Êtes-vous satisfaits?

Mme Sinclair: Non, parce qu'il n'y a en fait personne de ce genre au conseil d'administration à l'heure actuelle.

Le sénateur Haidasz: Un témoin de la SADC a quand même affirmé la semaine dernière que le conseil d'administration de la SADC compte beaucoup d'anciens banquiers.

Mme Sinclair: Le conseil d'administration compte un seul membre qui ait jamais eu quelque chose à voir avec une banque, et c'est son président, qui a travaillé pour une banque au cours des années 1950 et au début des années 1960. Je ne crois pas qu'il occupait un poste de haut rang et je ne crois pas que lui-même considérerait ses responsabilités de l'époque comme celles d'un cadre de direction. Il occupait un poste très spécialisé.

Le sénateur Haidasz: Aimerez-vous voir au conseil d'administration de la SADC quelqu'un comme vous-même ou un représentant de votre association, ou le président ou le vice-président d'une banque?

Mme Sinclair: Je crois qu'il est important d'y avoir quelqu'un qui possède une solide expérience opérationnelle de l'industrie, ce qui exclurait des représentants des activités normales des associations d'affaires.

Je crois, sénateur, que vous avez peut-être suggéré un chef de la direction à la retraite.

Le président: Vous nous avez envoyé une liste de possibilités —

Mme Sinclair: Nous avons envoyé de nombreuses listes, monsieur le président.

Le sénateur Haidasz: Au ministre des Finances?

Mme Sinclair: Oui, sénateur. Nous l'avons fait à plusieurs reprises.

Le président: Et nous avons reçu la liste des candidats proposés.

Le sénateur Haidasz: Je ne l'ai pas eue.

Le sénateur Kirby: Les documents que nous avons reçus aujourd'hui contiennent une liste des membres recommandés.

[Text]

Senator Haidasz: I do not have that list. There are a lot of things that I do not receive, Mr. Chairman. I will have to talk to you about that later.

Do you think this committee should propose an amendment that there be such a person on the board of directors?

Ms. Sinclair: It would be useful. At this point in time it would be useful for the act to specify that a certain number of the private sector people come out of the industry. That was always the intent. The Wyman Committee, if you look at its recommendation, said that the four private sector people should have a combination of actual operating experience in banking or in professions which are close to banking. It also said that the chairman should come from the banking—and I use the word bank/trust interchangeably—sector, and that the chief executive officer should as well.

There was clearly an intent on the part of the Wyman Committee that you would have a board that was close to the financial sector, and there is none of that.

Senator Kirby: And our committee as well.

Ms. Sinclair: And your committee as well, yes senator.

Senator Simard: Ms Sinclair, what can you tell us about the 90-day period to complete the operation? Is it enough so that it will really stick? What happens when 90-days have run out? What is your understanding of the legislation concerning the options of the liquidator, or CDIC in that case?

Ms. Sinclair: What the bill today contemplates is a takeover of the shares in contemplation of their sale to a buyer who has already been identified and who has presumably gone through some stages of preliminary negotiations and who has put a price on the table. That is what is contemplated. If things evolve as contemplated, the 180 days should be sufficient.

What the 180 days would not allow is the type of situation that you have in the U.S., say with the Continental Illinois, where the institution is taken over and run by public authorities until such time as it is deemed to be back in good health and can be returned to the private sector—but 180 days is never long enough.

Opinions will vary on what the scope of latitude should be to redress the situation. Our association is happy with restricting the scope of the FIRP to the takeover. But 180 days in the normal course should be enough. I suppose it is possible to contemplate situations where the buyer walks. It is impossible to find another buyer. Effectively you are saddled with the institution for longer period of time than what is provided for in the act.

The Chairman: But can there be a way if there is a need for another 15 days for something pending, or is it finished after 180 days?

Senator Simard: Yes, that is my understanding.

Ms. Sinclair: It is hard not to be burdened with the baggage of your history here. We would worry about it at this stage because we have had no eye into the Deposit Insurance Corporation since it was set up. We would worry about extending the period simply on the basis that 180 days within a public

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Je n'ai pas la liste. Il y a une foule de choses que je n'ai pas reçues, monsieur le président. Je devrai vous en reparler plus tard.

Croyez-vous que le Comité devrait proposer un amendement afin qu'une telle personne siège au conseil d'administration?

Mme Sinclair: Ce serait utile. Il serait utile que la loi prévoie qu'un certain nombre de représentants du secteur privé doivent provenir de l'industrie. C'est ce qu'on a toujours voulu. Le Comité Wyman a recommandé que les quatre représentants du secteur privé possèdent une combinaison d'expérience réelle des opérations du secteur bancaire ou de secteurs assimilés à celui-ci. On a aussi dit que le président du conseil devrait provenir du secteur bancaire—et j'utilise les mots banque et fiducie de façon interchangeable—tout comme le chef de la direction.

Le Comité Wyman voulait clairement que le conseil d'administration soit proche du secteur financier, et ce n'est nullement le cas.

Le sénateur Kirby: Notre comité le souhaitait aussi.

Mme Sinclair: En effet, sénateur.

Le sénateur Simard: Madame Sinclair, que pouvez-vous nous dire au sujet de la période de 90 jours permise pour compléter l'exercice? Est-ce suffisant pour obtenir vraiment des résultats? Que se passe-t-il après 90 jours? Selon vous, que prévoit la législation au sujet des options du liquidateur, ou de la SADC en l'occurrence?

Mme Sinclair: Le projet de loi envisage aujourd'hui la prise de contrôle des actions en vue de les vendre à un acheteur déjà identifié, qui a déjà commencé à négocier et qui a offert un prix. C'est ce qu'on envisage. Si la situation évolue comme prévu, les 180 jours suffiraient.

Les 180 jours ne permettraient toutefois pas le genre de situation qui se produit aux États-Unis, comme dans le cas de la Continental Illinois. Les pouvoirs publics prennent alors le contrôle de l'institution et l'administrent jusqu'à ce qu'on juge qu'elle est remise sur pied et peut être rendue au secteur privé. Toutefois, 180 jours ne suffisent jamais dans ce cas.

Les opinions varient quant à la latitude dont il faudrait disposer pour rétablir la situation. Notre association est heureuse qu'on limite la portée du PRIF à la prise de contrôle. Dans le cours normal des choses, les 180 jours devraient toutefois suffire. Je suppose que l'on peut envisager des situations où l'acheteur se désistera et où il sera impossible d'en trouver un autre. On se retrouve alors en fait à supporter l'institution pendant plus longtemps que ne le prévoit la loi.

Le président: Y a-t-il un moyen de faire quelque chose, s'il faut 15 jours de plus pour une opération en cours, ou est-ce fini après 180 jours?

Le sénateur Simard: C'est ce que je crois comprendre.

Mme Sinclair: Il est difficile d'éviter le fardeau de l'histoire dans ce cas. Cela nous inquiéterait, parce que nous n'avons pas eu droit de regard sur la Société d'assurance-dépôts depuis sa création. Nous hésiterions à prolonger la période tout simplement parce que 180 jours dans le contexte d'une administra-

[Text]

administration context is already an awful lot. I hear your point, though.

The Chairman: But if we leave the door open then it could last forever.

Ms. Sinclair: If you allow another 180 days nothing guarantees that it will not become the normal course. That is the problem.

Senator Simard: I think I heard you say that this FIRP legislation is based on the fact that a buyer has been found, or someone else will take the operation over before anything is done. Is this automatic? Can you not envisage a situation where the CDIC has to get involved and start the operation and then look for a buyer? Or is it as you said, that in all cases someone will have been found before that?

Ms. Sinclair: It should be pretty narrow. There should be a buyer clearly identified and ready to consummate the transaction. It is simply at this stage of time, with the history that goes behind us, we would worry that you would have institutions taken over and run into the indefinite future at possible great expense to the funders of the deposit insurance scheme.

Senator Simard: I am aware of your strong feelings and the fact that some of your amendments have not been accepted. But your association could live with this legislation, as Mr. Justice Estey has told us that it should be passed as soon as possible despite some weaknesses. In view of the fact this legislation has to move on—and this legislation is not so bad that it should be stopped—are you happy with it or are you throwing in the towel and saying, “Well we will give it a try”?

Ms. Sinclair: Your last statement best describes where we are at.

Senator Kirby: In other words, throwing in the towel.

Ms. Sinclair: No we are not happy. We have had our day in court. There have been a number of technical improvements made. We are very frustrated that the essence of the system has not been dealt with, despite the fact that your committee, going back to 1985, and the Wyman Committee going back to 1985 and the Dupré Committee going back to the mid-eighties, have all identified the problems and solutions which are quite similar. Yet the time never seems to be right to deal with the essence of the problem. We are extremely frustrated at being asked once again to put the essence of the problem to the side and to allow this bill to go through, which greatly heightens our contingent liabilities or possible liabilities for pay out.

We would have rather dealt with the real issues, the ones that Mr. Estey highlighted and the ones that are highlighted in our brief. If it then seemed necessary to have FIRP legislation, go ahead and have it.

One of the things that we have come to the conclusion about is that the FIRP, in its current form, will not be all that usable and will not make a great impact one way or the other on the market. It may be on that basis that we are throwing in the towel.

[Traduction]

tion publique, c'est déjà énorme. Je comprends toutefois ce que vous voulez dire.

Le président: Si nous laissons la porte ouverte, la situation pourrait perdurer.

Mme Sinclair: Si l'on permet une autre période de 180 jours, rien ne garantit que cela ne deviendra pas la norme. C'est là le problème.

Le sénateur Simard: Je crois vous avoir entendu dire que cette mesure législative sur le PRIF est fondée sur le fait qu'on a trouvé un acheteur ou que quelqu'un d'autre se chargera de l'exploitation avant qu'il se fasse quoi que ce soit. Est-ce automatique? Ne pouvez-vous envisager une situation où la SADC devra intervenir, amorcer le processus et chercher un acheteur? Ou, comme vous l'avez dit, aura-t-on déjà trouvé quelqu'un dans tous les cas?

Mme Sinclair: La marge de manoeuvre devrait être plutôt mince. Il devrait y avoir un acheteur identifié clairement et prêt à conclure la transaction. C'est simplement que pour le moment, compte tenu du passé, nous craindrions que l'on prenne le contrôle d'institutions pour les administrer indéfiniment et qu'il risque d'en coûter fort cher aux bailleurs de fonds du régime d'assurance-dépôts.

Le sénateur Simard: Je connais vos convictions et je sais que certains de vos amendements n'ont pas été acceptés. Votre association pourrait toutefois accepter cette mesure législative, et le juge Estey nous a dit qu'il faudrait l'adopter aussi rapidement que possible malgré quelques faiblesses. Comme cette mesure législative doit aller de l'avant et comme elle n'est pas assez mauvaise pour qu'il faille la bloquer, êtes-vous satisfaite, ou baissez-vous les bras en disant que vous avez essayé?

Mme Sinclair: Vos derniers propos résument le mieux notre attitude.

Le sénateur Kirby: Autrement dit, vous baissez les bras.

Mme Sinclair: Non, nous sommes pas heureux. Nous avons eu la chance de nous exprimer. On a apporté quelques améliorations techniques à la mesure à l'étude. Nous sommes très frustrés qu'on n'ait pas abordé le fondement même du système même si votre Comité, depuis 1985, et le Comité Wyman en 1985, sans oublier le Comité Dupré au milieu des années 1980, ont tous dégagé les problèmes et les solutions qui se ressemblent beaucoup. Toutefois, le moment ne semble jamais opportun pour faire face au fondement même du problème. Nous sommes extrêmement frustrés qu'on nous demande une fois de plus de laisser tomber le fondement même du problème et de permettre l'adoption de ce projet de loi qui alourdit considérablement notre passif éventuel.

Nous aurions préféré nous attaquer aux problèmes réels qu'a soulignés M. Estey et que nous avons mis en évidence dans notre mémoire. S'il semble ensuite nécessaire d'adopter une mesure législative sur le PRIF, qu'il en soit ainsi.

Nous avons notamment conclu que, dans sa forme actuelle, le PRIF ne sera pas très pratique et n'aura pas beaucoup d'effet sur le marché, d'une façon ou de l'autre. C'est peut-être pourquoi nous baissons les bras.

[Text]

But we are tremendously frustrated that we have not managed to get the essence of the problem addressed. If we look south of the border, their whole bill failed when they tried to address financial reform, except for deposit insurance reform. So the one thing that we have been unable to address, they have been able to get their arms around south of the border.

Senator Kirby: I want to make sure that I understood your last comment. Two or three times in responding to Senator Simard you talked about "the essence of the issue". Because of all the discussions that we have had with the CBA going back, as you put it, to 1985 on this question, do you want to define the essence for us so that there is no misunderstanding on the committee? "The essence" are your words.

Ms. Sinclair: The essence of the issue is that there is a pressing need to reinject some market discipline into our deposit insurance system because it no longer serves, and in fact it runs against the purpose that it was originally set up for, namely, to increase market stability.

What it has evolved to over time is a system which in practice has paid off not only small depositors but also all depositors, and it has given licences to raise funds to institutions which should never have been licensed by their regulators in the first place. In the absence of a deposit insurance system they would not have commanded the confidence of the public to raise money. These are the institutions that have ended up being the cases on which we are currently paying deposit insurance premiums.

Senator Kirby: The essence of your solution would involve, among other things—I am going back now to the 1985 report of this committee—the notion of risk-related premiums by CDIC. So that the institutions that expose CDIC to its biggest risk paid bigger premiums.

Ms. Sinclair: Risk-related premiums? We recommended some form of co-insurance at the time.

Senator Kirby: Right. We had a sliding scale in this committee that was up to \$100.00, but there was 75 per cent coverage up to \$100,000.00.

Ms. Sinclair: That is right. The governance issue was identified, as well as being front and centre. But all of these measures can be boiled down to one principle: getting some market discipline back into the system.

Senator Kirby: Thank you. I thought that is what you meant, but because you used the phrase "the essence of it" in responding to Senator Simard two or three times, and because there are some members of the committee who were not here in 1985, I thought it was useful to have you put that on the record.

Ms. Sinclair: The debate in this system runs a certain parallel with the debates on unemployment insurance, the point being that unemployment insurance, which was originally set up to lighten the impact of unemployment, is now understood, particularly in provinces of high unemployment, as probably having contributed to the problem. There are great parallels with that.

[Traduction]

Nous sommes toutefois très frustrés de ne pas avoir réussi à obtenir qu'on s'attaque au fondement même du problème. Si l'on jette un coup d'œil outre-frontière, tout le projet de loi a échoué lorsqu'ils ont essayé d'aborder la réforme financière, sauf dans le cas de la réforme de l'assurance-dépôts. Les Américains ont donc réussi à cerner le seul problème auquel nous n'avons pu nous attaquer.

Le sénateur Kirby: Je veux m'assurer que j'ai bien compris votre dernière observation. En répondant au sénateur Simard, vous avez parlé à deux ou trois reprises du «fondement même du problème». À cause de toutes les discussions que nous avons eues à ce sujet avec l'ABC depuis 1985, voudriez-vous définir ce fondement afin d'éviter tout malentendu au Comité? Ce sont vos propres mots.

Mme Sinclair: Le fondement du problème, c'est qu'il est urgent d'instaurer un peu de discipline dans le régime d'assurance-dépôts parce qu'il ne se conforme plus à sa raison d'être initiale, qui était de stabiliser davantage le marché, et qu'il va même à l'encontre de celle-ci.

Avec le temps, le système a en pratique payé non seulement les petits déposants, mais aussi tous les déposants, en plus d'accorder des permis de réunir des fonds à des institutions que les organismes de réglementation n'auraient jamais dû autoriser à agir ainsi au départ. Sans système d'assurance-dépôts, le public n'aurait pas fait confiance à ces institutions. C'est à cause d'elles que nous payons actuellement des primes d'assurance-dépôts.

Le sénateur Kirby: La base de votre solution comporterait notamment—je reviens maintenant au rapport de 1985 du comité—la notion de primes liées au risque imposées par la SADC. Les institutions qui exposent la SADC au plus gros risque paieraient donc les primes les plus élevées.

Mme Sinclair: Vous parlez de primes liées au risque? Nous avons recommandé à l'époque une forme quelconque de co-assurance.

Le sénateur Kirby: En effet. Le comité avait proposé une échelle mobile jusqu'à 100 \$, mais la protection atteignait 75 p. 100 jusqu'à concurrence de 100 000 \$.

Mme Sinclair: En effet. On a alors affirmé que la régie d'entreprise était la principale question. Il est toutefois possible de résumer toutes ces mesures en un seul principe : instaurer un peu de discipline dans le système.

Le sénateur Kirby: Merci. Je croyais que c'est bien ce que vous vouliez dire, parce que vous avez utilisé l'expression «le fondement même du problème» à deux ou trois reprises pour répondre au sénateur Simard. Comme certains membres du Comité n'étaient pas ici en 1985, j'ai jugé utile de vous demander cette explication.

Mme Sinclair: Le débat à ce sujet ressemble un peu à ceux qui ont porté sur l'assurance-chômage. On considère maintenant que ce régime, établi à l'origine pour atténuer l'effet du chômage, a probablement contribué au problème, particulièrement dans les provinces à chômage élevé. Les deux régimes se ressemblent beaucoup.

[Text]

Senator Kirby: On behalf of Senator Simard and myself, who come from those provinces, I am not sure that it has contributed to the problem, but we have certainly understood who to take maximum advantage of the rules, and that is the essence of one of your concerns on the CDIC. Thank you. That answer was helpful.

The Chairman: Thank you.

Senator Kelleher: I have a short question, Ms Sinclair. If the CDIC comes in and does a FIRP and manages to nurse it back to health and/or manages to liquidate it to the extent that there is a return to the shareholders, it is my feeling that in order to assist in reimbursement of the fund the CDIC should be able to charge some sort of cost recovery fee for what they have done. It would bother me that we would pay money out to the shareholders—that is, the original investors—if we had been successful. In effect, again the fund and ultimately the taxpayers are paying the tab for the good work they have done. I felt that possibly in the legislation there should be some ability for a cost recovery fee similarly based on what a liquidator now charges. Do you have any comments on that?

MsSinclair: I heard you had raised that issue with the previous witnesses and that was exactly the analogy I thought of. If you bring a receiver into a failing company the receiver's fees get paid first, before any of the creditors. I am not sure what the current arrangements are or what is being contemplated with respect to the charging off of fees, which will be required to run a FIRP institution. But it is an interesting issue that you raise.

Senator Kelleher: I put it to Mr. McKinley and he had not thought about it. I thought they should because I am a believer in cost recovery. Governments have to look at this more thoroughly than they did in the past. I am not necessarily suggesting those fees, whatever you want to call them, should rank ahead of secured creditors.

If we are successful and there is some return to the shareholders, there should be some fee assessed against them before they get their return for all the problems they caused and for what the government has had to do.

Ms. Sinclair: To add to that, senator, perhaps in the course of looking at whether FIRP is a cost-effective way to go, the fees of conducting the FIRP should be estimated up front because they will be substantial if time runs on.

The Chairman: Thank you, Ms Sinclair, for your cooperation in this matter. There are recommendations to be made.

Ms. Sinclair: Thank you very much, senator.

Senator Simard: Do not feel left out or isolated with respect to this bill. I think it is a step in the right direction.

Ms. Sinclair: Is that a misery loves company statement, senator?

Senator Kirby: Exactly.

The Chairman: The next witness will be Mr. John Evans, the President of the Trust Companies Association of Canada.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Le sénateur Simard et moi-même provenons de ces provinces. Je ne suis pas sûr que le régime ait contribué au problème, mais nous avons certes compris qui profite au maximum des règles. C'est là le fondement même d'un de vos problèmes au sujet de la SADC. Je vous remercie. Votre réponse était utile.

Le président: Merci.

Le sénateur Kelleher: J'ai une brève question, madame Sinclair. Si la SADC procède à une restructuration et réussit à rétablir l'institution ou à la liquider et à rembourser les actionnaires, j'estime qu'afin d'aider à rembourser le fonds, la SADC devrait pouvoir exiger des honoraires de recouvrement des coûts pour ses efforts. Je n'aimerais pas verser de l'argent aux actionnaires—c'est-à-dire aux investisseurs de départ—en cas de réussite. En réalité, c'est une fois de plus le fonds et, en bout de ligne, les contribuables qui paient la note pour le bon travail effectué. La législation devrait peut-être permettre d'exiger des honoraires de recouvrement des coûts comme le fait un liquidateur. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

Mme Sinclair: J'avais entendu dire que vous aviez soulevé la question auprès des témoins précédents et c'est exactement l'exemple auquel je songeais. Lorsqu'un séquestre s'occupe d'une entreprise en difficulté, on lui paie ses honoraires en premier, avant tous les créanciers. Je ne sais pas trop quels sont les arrangements actuels, ni ce qu'on envisage en ce qui a trait à la facturation des honoraires qu'on exigera pour diriger une institution en restructuration. Vous soulevez toutefois une question intéressante.

Le sénateur Kelleher: J'ai posé la question à M. McKinlay et il n'y avait pas pensé. Je crois qu'il faudrait le faire parce que je crois au recouvrement des coûts, solution que les gouvernements doivent envisager avec plus de sérieux que par le passé. Cela ne veut pas nécessairement dire que les honoraires en question, peu importe le nom qu'on leur donne, doivent passer avant les créances garanties.

Si l'intervention réussit et s'il y a remboursement aux actionnaires, il faudrait donc leur imposer des frais avant de leur verser un paiement, pour tous les problèmes qu'ils ont causés et pour le travail imposé au gouvernement.

Mme Sinclair: J'ajouterais, sénateur, que lorsqu'on cherche à établir la rentabilité de la restructuration, il faudrait peut-être déterminer à l'avance les frais de restructuration, parce qu'ils seront importants avec le temps.

Le président: Merci, madame Sinclair, de votre coopération. Il y a des recommandations à faire.

Mme Sinclair: Merci beaucoup, sénateur.

Le sénateur Simard: Ne vous sentez pas isolés ou abandonnés à l'égard de ce projet de loi. Je crois que c'est un pas dans la bonne voie.

Mme Sinclair: Cela veut-il dire qu'il fait bon de raconter ses malheurs, sénateur?

Le sénateur Kirby: Exactement.

Le président: Le prochain témoin sera M. John Evans, président de l'Association des compagnies de fiducie du Canada.

[Text]

Everyone knows you, Mr. Evans. We welcome you and understand that you have a few comments on Bill C-48.

Mr. John L. Evans, President, Trust Companies Association of Canada: Mr. Chairman, I believe that my office has provided copies of my intervention in both official languages. I am prepared to keep my remarks to brief introductory comments as long as the comments can be appended to the record. I would be prepared not to read the comments, if you have had the opportunity of reading them, but would like to make a couple of introductory remarks and make myself available for questions from senators, if that would be more appropriate.

There are two basic issues that we are concerned with in the legislation. One was with respect to the FIRP provisions. Many of our concerns were similar to the concerns expressed by others. They have, in our view, been corrected through appropriate amendments that have been recommended to the house committee and apparently the house committee has approved these.

The second area of importance to us was the changes in the advertising and stamping provisions, clauses 50 through 52 in the bill. The changes there are very welcome. We have been pushing for many years now to have those provisions altered to allow our members to better inform their customers as to the nature and extent of deposit insurance and also to eliminate an anomaly, whereby the current legislation requires that deposit instruments that are not covered by deposit insurance be stamped as being not covered. That leaves open the great possibility of deception by non-insured institutions providing instruments that are not covered by deposit insurance, without having to comply with such stamping provisions and therefore leading to the possibility that people might be deluded.

We are very happy that these amendments are being made and will lead to appropriate regulations being designed to better protect and inform consumers about the nature and extent of deposit insurance.

To summarize then the association supports Bill C-48. We did from the time of its conception in the blue paper. Our concern that the FIRP provisions do not extend to provincial member institutions have been addressed. We would certainly have much preferred to have seen the issue resolved more firmly. At least providing in the act for including provincial institutions is an improvement and it is one with which we can live.

We had a number of technical concerns arising from the nature of FIRP. These have been addressed by the amendments adopted by the finance committee during the clause-by-clause review of the bill. We therefore would urge the Senate Banking Committee to ensure that Bill C-48 be passed as expeditiously as possible.

That being said, I am prepared to attempt to respond to any questions that senators may have. Thank you.

Senator Kirby: Mr. Evans, you said that progress had been made on the issue of inclusion of provincial institutions. The committee debated this at some length with the CDIC representatives. You also commented that you wished this had been

[Traduction]

Tout le monde vous connaît, monsieur Evans. Nous vous souhaitons la bienvenue et nous croyons savoir que vous avez quelques commentaires au sujet du projet de loi C-48.

M. John L. Evans, président, Association des compagnies de fiducie du Canada: Monsieur le président, je crois que mon bureau vous a fait tenir des copies de mon intervention dans les deux langues officielles. Je suis prêt à m'en tenir à quelques brefs commentaires d'introduction si mes propos peuvent être joints au compte rendu. Je suis prêt à ne pas lire ma déclaration si vous avez eu l'occasion de le faire, mais j'aurais quelques remarques préliminaires. Je serai ensuite prêt à répondre aux questions des sénateurs si cela vous convient mieux.

Deux questions fondamentales me préoccupent au sujet du projet de loi. Il y a d'abord les dispositions relatives au PRIF. Beaucoup de nos préoccupations ressemblent à celles d'autres intervenants. Nos préoccupations ont été dissipées par des amendements appropriés qui ont été recommandés au comité de la Chambre et, semble-t-il, approuvés par celui-ci.

Les modifications apportées aux dispositions relatives à la publicité et aux mentions, soit les articles 50 et 52 du projet de loi, représentent le deuxième aspect qui nous importe. Ces changements sont très bien accueillis. Il y a des années que nous demandons que l'on modifie ces dispositions afin de permettre à nos membres de mieux informer leurs clients de la nature et de l'envergure de l'assurance-dépôts, et d'éliminer aussi une anomalie à cause de laquelle la législation en vigueur exige que les instruments de dépôt qui ne sont pas couverts par l'assurance-dépôts portent une mention à cet effet. Cela permettrait aux institutions non assurées de tromper leurs clients en offrant des instruments non couverts par l'assurance-dépôts sans avoir à se conformer aux dispositions relatives aux mentions. Des gens pourraient donc se laisser leurrer.

Nous sommes très heureux de ces amendements qui déboucheront sur la formulation de règlements appropriés conçus pour mieux protéger les consommateurs et mieux les informer au sujet de la nature et de l'envergure de l'assurance-dépôts.

En résumé, notre association appuie le projet de loi C-48 et ce, depuis la parution du livre bleu. Nous craignons que les dispositions relatives au PRIF ne s'appliquent pas aux institutions membres provinciales, et l'on a tenu compte de nos craintes. Nous aurions certes préféré de loin que la question soit tranchée avec plus de fermeté. La loi prévoit l'inclusion des institutions provinciales, ce qui représente au moins une amélioration que nous jugeons acceptable.

La nature du PRIF a soulevé chez nous un certain nombre de préoccupations techniques, qui ont été dissipées par les amendements que le Comité des finances a adoptés au cours de l'étude article par article du projet de loi. Nous exhortons donc le Comité sénatorial des banques à faire en sorte que le projet de loi C-48 soit adopté le plus rapidement possible.

Cela étant dit, je suis prêt à essayer de répondre aux questions des sénateurs. Je vous remercie.

Le sénateur Kirby: Monsieur Evans, vous avez dit que l'on avait fait des progrès au sujet de l'inclusion des institutions provinciales. Le comité a débattu cette question en détail avec les représentants de la SADC. Vous avez aussi dit que vous

[Text]

handled more firmly. What would you call handling more firmly? More bluntly, what would have been your preferred way of dealing with the provincially-chartered institutions issue?

Mr. Evans: Perhaps with a bit of background I can lead up to what I am about to say. I began working on financial services reform in 1974 when I was with the Economic Council and subsequently in the Department of Consumer and Corporate Affairs, subsequently in the House of Commons, subsequently as a consultant and subsequently—

Senator Kirby: You have made a living out of that?

Mr. Evans: . . . as the president of the association. Ever since the first opportunity I have had to look at financial services legislation in this country, I have always been quite confused as to why we had two levels of government dealing with the business of banking when the Constitution said that the business of banking was federal, and why we had a deposit insurance system that required federal institutions to be members and allowed provincial institutions, with application from the province, to be included. We now have a modification to the legislation which applies to federal members, but not to provincial members, and leads to yet another anomaly. I know there are certainly complexities involving the province of Quebec because of the QDIB CDIC situation and that could very well be a reason why there was a reluctance on the part of the officials to draft it such.

Quite frankly, if an institution is going to benefit from deposit insurance, and there certainly are great benefits to member companies having access to deposit insurance, then all institutions that are so covered should be subject to the same provisions. It should be a condition of deposit insurance that companies are subject to these provisions.

This is really the only exception to that principle, and it is being introduced at this point in the legislation. The legislation applies everywhere to all institutions except for this provision.

Senator Kirby: Effectively you are stating the same as Senator Kelleher and I stated when the CDIC was here, which was that the best of all worlds would be that a condition for CDIC insurance is that you agree to subject your institution—

Mr. Evans: To CDIC legislation.

Senator Kirby: . . . to CIDC legislation. As I recall, historically that has been the position of the trust company; is that correct?

Mr. Evans: Yes. It leads to differences in treatment between different institutions.

Senator Kirby: You have provincially chartered trust companies as members?

Mr. Evans: Yes, we do.

Senator Kirby: All of the other technical issues were handled, unlike the case with the CBA. I understand your concerns about negative stamping. I do not know if this is a differ-

[Traduction]

auriez souhaité qu'on fasse preuve d'une plus grande fermeté. Que voulez-vous dire par là? Plus directement, comment auriez-vous préféré que l'on tranche la question des institutions à charte provinciale?

M. Evans: Avant de répondre, je pourrais peut-être vous fournir quelques renseignements de base. J'ai commencé à travailler à la réforme des services financiers en 1974, d'abord au Conseil économique, par la suite au ministère des Consommateurs et des Sociétés, à la Chambre des communes, comme expert-conseil et par la suite —

Le sénateur Kirby: Vous en avez fait votre gagne-pain?

M. Evans: . . . comme président de l'association. Depuis que j'ai eu pour la première fois l'occasion d'examiner la législation sur les services financiers au Canada, je n'ai jamais bien compris pourquoi deux niveaux de gouvernement s'occupaient des opérations bancaires alors que la Constitution précise que le secteur bancaire relève de la compétence fédérale. Je n'ai jamais compris non plus pourquoi nous avons un système d'assurance-dépôts qui obligeait les institutions fédérales à en être membres et qui permettait aux institutions provinciales d'y adhérer aussi sur simple demande. Nous sommes maintenant saisis d'une modification à la loi qui s'applique aux membres fédéraux mais non aux membres provinciaux, et qui donne naissance à une autre anomalie. Je sais que la situation RADQ SADC pose certes des problèmes complexes à l'égard de la province de Québec, et il se pourrait très bien que ce soit là une des raisons pour lesquelles les fonctionnaires ont hésité à rédiger le texte en ce sens.

Franchement, si une institution doit bénéficier de l'assurance-dépôts, qui présente certes de grands avantages pour les compagnies membres, toutes les institutions ainsi visées devraient être assujetties aux mêmes dispositions. Pour obtenir de l'assurance-dépôts, les compagnies devraient obligatoirement être assujetties à ces dispositions.

Il s'agit là de la seule exception aux principes en cause et que l'exception est créée par cette disposition de la mesure législative qui, sauf dans le cas de cette disposition, s'applique partout à toutes les institutions.

Le sénateur Kirby: Vous tenez en fait les mêmes propos que les sénateurs Kelleher et moi-même avons tenus lorsque les représentants de la SADC sont venus témoigner : dans le meilleur des mondes, pour obtenir de l'assurance de la SADC, une institution devrait consentir à être assujettie —

M. Evans: À la législation sur la SADC.

Le sénateur Kirby: . . . à la législation sur la SADC. Sauf erreur, c'est ce qu'ont toujours soutenu les compagnies de fiducie. Est-ce exact?

M. Evans: Oui. Il s'ensuit que des institutions différentes ne sont pas toutes traitées de la même façon.

Le sénateur Kirby: Vous avez des compagnies de fiducie membres qui ont une charte provinciale?

M. Evans: En effet.

Le sénateur Kirby: Toutes les autres questions techniques ont été réglées, contrairement à ce qui s'est passé dans le cas de l'ABC. Je comprends vos appréhensions au sujet des men-

[Text]

ent reading of the act. You seem to imply in your letter that positive stamping is not allowed.

Mr. Evans: It is not allowed. In other words, one may not put on an instrument that this instrument is insured by CDIC. The reason is that CDIC is conditional insurance, conditional on the amount of the dollars that are in a deposit account. In other words, if I have an account with a financial institution and I buy a GIC worth \$50,000 and next year I buy a GIC worth \$40,000 only \$60,000 of that total of \$90,000 is covered by deposit insurance, so technically the second instrument is not fully covered by deposit insurance.

Senator Kirby: That I understand. I believe that companies in the United States have got around this. What is the practical way around the problem, given the fact that I know you are not suggesting that the \$60,000 be raised?

Mr. Evans: I was quite responsible for having it raised to \$60,000 from \$20,000, as you will recall.

Senator Kirby: I do. From a practical standpoint, what is the way around that vis-à-vis instruments? I can understand it vis-à-vis institutions. Perhaps it could be advertised that an institution is a member of CDIC and hope that the consumer understands that. How do you deal with it with respect to specific instruments?

Mr. Evans: I think the way it has to be handled, and what we have recommended for several years, is that the instrument be stamped quite clearly, "This instrument qualifies for coverage under the deposit insurance system." It can then be explained clearly to the consumer that there are certain conditions which are few and straightforward as to how that instrument qualifies. It is a qualifying instrument and only instruments by member institutions that meet the other criteria, for example, less than a five-year term, et cetera, would have that stamped on them.

Individuals may say, "This says it qualifies. It is an eligible instrument. What does that mean?" It means that if you have less than \$60,000, including this instrument, then the money you put in this instrument will qualify.

No other institution but a member institution could put that on their instruments. So, if you saw an instrument that had that stamped on it, and if you met the other conditions of deposit insurance, then you know that you would be insured.

Senator Kirby: Essentially, it is indicated that this is an instrument that is eligible to be counted as part of your \$60,000.

Mr. Evans: That is right.

Senator Kirby: Do you know why the government has not gone that route?

Mr. Evans: Because of a reluctance to open up the act.

Senator Kirby: To open up the CDIC Act?

[Traduction]

tions négatives. Je ne sais pas s'il s'agit là d'une façon différente de lire la loi. Vous semblez sous-entendre dans votre lettre que les mentions positives ne sont pas permises.

M. Evans: En effet. Autrement dit, on ne peut indiquer sur un instrument que celui-ci est assuré par la SADC, dont l'assurance est liée au montant du dépôt. Autrement dit, si j'ai un compte dans une institution financière, si j'achète un CPG de 50 000 \$ et si j'en achète un autre de 40 000 \$ l'année suivante, l'assurance-dépôts ne couvrira que 60 000 \$ sur le total de 90 000. Techniquement, donc, le deuxième instrument n'est pas entièrement couvert par l'assurance-dépôts.

Le sénateur Kirby: Je comprends. Je crois que des compagnies des États-Unis ont contourné le problème. Quelle est la façon pratique de contourner le problème, compte tenu du fait que je sais que vous ne suggérez pas de relever le plafond de 60 000 \$?

M. Evans: Vous vous rappellerez que j'ai travaillé fort pour le faire passer de 20 000 à 60 000 \$.

Le sénateur Kirby: En effet. Du point de vue pratique, quelle est la façon de contourner le problème vis-à-vis des instruments? Je puis comprendre pour ce qui est des institutions. On pourrait peut-être annoncer qu'une institution est membre de la SADC et espérer que le consommateur comprendra ce que cela veut dire. Comment faites-vous face au problème dans le cas de certains instruments en particulier?

M. Evans: Je crois que, comme nous le recommandons depuis des années, il faudrait que l'instrument porte la mention très claire suivante : «Cet instrument est admissible au régime d'assurance-dépôts.» On peut alors expliquer clairement au consommateur que l'admissibilité de l'instrument en question est assujettie à certaines conditions, peu nombreuses et simples. Il s'agirait d'un instrument admissible et seuls les instruments des institutions membres qui satisfont aux autres critères, comme une durée inférieure à cinq ans, par exemple, porteraient la mention en question.

Certains pourraient faire remarquer que la mention affirme que l'instrument est admissible, et s'interroger sur ce que cela veut dire. Cela signifie que dans les cas qui ont moins de 60 000 \$, y compris l'instrument en question, l'argent investi dans celui-ci est alors admissible.

Seules les institutions membres pourraient ajouter cette mention sur leurs instruments. Lorsqu'un instrument porte la mention en question et que son détenteur satisfait aux autres conditions de l'assurance-dépôts, celui-ci sait alors qu'il est assuré.

Le sénateur Kirby: Essentiellement, on indique qu'il s'agit d'un instrument admissible au total de 60 000 \$.

M. Evans: En effet.

Le sénateur Kirby: Savez-vous pourquoi le gouvernement n'a pas choisi cette solution?

M. Evans: Parce qu'il hésite à ouvrir la loi.

Le sénateur Kirby: À ouvrir la loi sur la SADC?

[Text]

Mr. Evans: That there were so many things to do, historically, in the way of financial services, and this was not considered to be an important issue.

Senator Kirby: Given the fact that we are about to do another study on insurance, not merely with respect to CDIC, but also with respect to CompCorp and so on, that may be an appropriate place to reconsider that issue.

Mr. Evans: It is being done here with Bill C-48. I think it appropriate that it be done as quickly as possible. It is long overdue.

Senator Kelleher: Mr. Chairman, I note that your organization and you represent and speak for provincially-incorporated trust companies.

Mr. Evans: Yes.

Senator Kelleher: What do you think would be the view of your provincially-chartered members being told that if you do not attune to our jurisdiction vis-à-vis FIRP, then you will not get any insurance or you will not be eligible for deposit insurance? What would be their attitude? Do they have the same concerns that our provinces have?

Mr. Evans: Quite frankly, I have not heard objection from any of my provincial members to this legislation or the provisions therein. From the point of view of our industry, they understand that there has to be a means for quick resolution of troubled institutions. If they are healthy, it is in their best interest to see the situation with an unhealthy institution resolved quickly. Having it dragged up and down Bay Street month after month on the front pages of the financial media does nothing but damage the reputation and credibility of all healthy institutions along with the unhealthy one.

Senator Kelleher: So you do not think if we said this to one of your provincially-incorporated institutions, they will take great umbrage to it?

Mr. Evans: Unless there is an exception that I am unaware of, they would not. But the problem does not reside with my member institutions. The problem resides at the political level. That is not a problem I can resolve.

Senator Kelleher: That is the end of my question. Mr. Chairman, I would like to put a suggestion to you. We are hearing today, and we heard only partly the last time around, that the problem does not lie with the institutions. There appears to be some political or constitutional problem. Certainly, Mr. Justice Estey came out and said so this morning.

I would like to hear something in this regard from a witness or someone who can address the issue with us. All I am hearing are suggestions, innuendos and reasons. I would like someone to come here and tell at least me, as well as other members of the committee, what the constitutional problem is, where it lies and how serious it is.

I do not want to be a trouble maker. I do not like making recommendations or making a decision on issues if I do not understand the problem or its seriousness.

[Traduction]

M. Evans: C'est parce qu'il y a toujours eu tellement de choses à faire au niveau des services financiers et qu'on n'a pas jugé que cette question était importante.

Le sénateur Kirby : Comme nous sommes sur le point d'entreprendre une autre étude sur l'assurance, non seulement sur la SADC, mais aussi sur la SIAP ainsi de suite, ce serait peut-être le moment d'aborder de nouveau la question.

M. Evans: On le fait ici avec le projet de loi C-48. Je crois qu'il convient de le faire le plus rapidement possible. Cela s'impose depuis longtemps.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le président, je constate que votre organisation et vous représentez les compagnies de fiducie à charte provinciale, et que vous en êtes le porte-parole.

M. Evans: En effet.

Le sénateur Kelleher: Que penseraient selon vous vos membres à charte provinciale si on leur disait que s'ils ne se soumettent pas à notre compétence pour ce qui est du PRIF, ils n'obtiendront alors pas l'assurance ou ne seront pas admissibles à l'assurance-dépôts? Comment réagiraient-ils? Ont-ils les mêmes préoccupations que nos provinces?

M. Evans: Très franchement, je n'ai entendu aucun de nos membres provinciaux protester contre cette mesure législative ou ses dispositions. Les membres de l'industrie comprennent qu'il doit y avoir une façon de régler rapidement les problèmes des institutions en difficulté. Si nos membres sont solides, il est dans leur intérêt que les problèmes d'une institution en difficulté soient réglés rapidement. Un problème qui fait les manchettes des médias financiers et l'objet des conversations sur la rue Bay ne peut que nuire à la crédibilité et à la réputation de toutes les institutions solides aussi.

Le sénateur Kelleher: Vous ne croyez donc pas que si nous tenions de tels propos à l'une de vos institutions à charte provinciale, celle-ci s'en offusquerait?

M. Evans: Non, à moins qu'il y ait une exception que je ne connais pas. Le problème se situe non pas au niveau de nos institutions membres, mais plutôt au niveau politique. Ce n'est pas un problème que je puis régler.

Le sénateur Kelleher: Cela met fin à ma question. Monsieur le président, j'aimerais vous faire une suggestion. Nous entendons dire aujourd'hui, tout comme nous l'avons entendu dire en partie seulement la dernière fois, que le problème ne se situe pas au niveau des institutions. Il semble y avoir un problème politique ou constitutionnel. Le juge Estey n'a pas manqué de l'affirmer ce matin.

J'aimerais entendre à cet égard un témoin ou quelqu'un qui peut aborder la question avec nous. Tout ce que j'entends, ce sont des suggestions, des sous-entendus et des justifications. J'aimerais que quelqu'un vienne témoigner et me dire, au moins à moi, ainsi qu'à d'autres membres du comité, quel est le problème constitutionnel, préciser où il se situe et en définir la gravité.

Je ne veux pas causer de problème. Je n'aime pas présenter de recommandations ou prendre de décisions sur certaines questions à moins de comprendre le problème ou sa gravité.

[Text]

Mr. Justice Estey suggested that this may be a serious problem. I would like to know and hear about this. I do not want to pursue something that will cause problems.

The Chairman: Senator Kelleher, you have received notice of a meeting for tomorrow when the Senate rises. At that time Professor Jim Baillie will appear before us. Possibly, he could answer questions in this regard.

Senator Kirby: Not on that subject.

Senator Kelleher: With the greatest of respect, I know Jim Baillie, and I am sure we all do. He has expertise, but not in that area.

The Chairman: I would suggest that we sit *in camera* following this witness to see if we would like to have other witnesses. If the committee feels that we should have one or other witnesses, we will be free to call them. Are you satisfied with that, senator?

Senator Kelleher: That is fine, Mr. Chairman.

Senator Haidasz: Mr. Evans, do you think the CDIC should be authorized to seize the assets of a jeopardized financial institution?

Mr. Evans: That is certainly one of the alternatives. I have no problem with that.

There are certain terms and conditions that are set out for institutions if they are to operate in the financial marketplace in Canada. They all agreed to those terms and conditions when they entered into the marketplace. They know that they have to maintain a certain level of capital. They know that they have to disclose in certain ways and that they have to meet other terms and conditions. If they violate the terms and conditions of their licence, then they are subject to having their licence terminated, whether through the seizing of assets or the seizing of shares and selling them and continuing the corporation in a merged form.

There are several ways of going about resolving problem institutions. All the institutions understand the rules of the game. Quite frankly, I have not heard one of my member companies suggest that if we get in trouble we should be given special exception because they did not understand, or it is not fair. They all understand what the rules are. They are all trying to comply with the rules to the best of their ability. During difficult economic times, some institutions find themselves in difficulty.

Certainly, in the early 1980s when the Alberta problems arose as a result of the drop in world oil prices, those institutions were put in great difficulty, not primarily as a result of their own actions but simply because the bottom fell out of the economy. The bottom fell out of real estate prices. If, by law, you are a real estate lender which, historically, trust companies have been, until the new legislation is proclaimed, then all of your assets are real estate related. If the real estate market goes into the tank, you are in trouble. That is precisely what happened. They understood that. They did not like it. They would have liked to have had some of the special treatment and exceptions that were provided to some other institutions, such as in the case of LDC loans and so on. The smaller institutions were not granted that kind of special treatment. As a

[Traduction]

Le juge Estey a laissé entendre que le problème pouvait être grave. J'aimerais savoir de quoi il retourne et en entendre parler. Je ne veux toutefois pas causer de problème.

Le président: Sénateur Kelleher, vous avez reçu un avis de convocation pour demain, après la séance du Sénat. Le professeur Jim Baillie comparaitra alors. Il pourrait peut-être répondre à des questions à cet égard.

Le sénateur Kirby: Pas sur ce sujet.

Le sénateur Kelleher: Avec tout le respect qui s'impose, je connais Jim Bailey comme nous le connaissons tous, j'en suis sûr. Il est compétent, mais pas dans ce domaine.

Le président: Je suggérerais de siéger à huis clos après ce témoin pour déterminer si nous aimerions en entendre d'autres. Si le comité est d'avis qu'il le faudrait, nous serons alors libres de les convoquer. Cela vous satisfait-il, sénateur?

Le sénateur Kelleher: C'est très bien, monsieur le président.

Le sénateur Haidasz: Monsieur Evans, croyez-vous que la SADC devrait être autorisée à saisir les éléments d'actif d'une institution financière en danger?

M. Evans: Il s'agit certes d'une des solutions possibles. Je n'y vois aucun problème.

On impose certaines conditions aux institutions qui veulent être actives sur les marchés financiers au Canada. Elles y ont toutes consenti lorsqu'elle se sont lancées sur le marché. Elles savent qu'elle doivent maintenir un certain niveau de capitalisation, qu'elle doivent divulguer certains renseignements et satisfaire à d'autres conditions. Si elles enfreignent les modalités de leur permis, elles risquent alors de le perdre, que ce soit par la saisie d'éléments d'actif ou par la saisie et la vente des actions qui permettraient à l'entreprise de continuer après une fusion.

Il y a plusieurs façons de s'y prendre pour régler le problème des institutions en difficulté. Toutes les institutions comprennent les règles du jeu. Franchement, aucun de nos membres n'a laissé entendre à ma connaissance que nous devrions bénéficier d'une exemption spéciale en cas de difficulté parce qu'ils ne comprennent pas ou que ce n'est pas juste. Tous comprennent les règles du jeu et tous essaient de s'y conformer dans la mesure du possible. En période de difficulté économique, certaines institutions se retrouvent aux prises avec des problèmes.

Au début des années 1980, lorsque les problèmes ont surgi en Alberta à la suite de l'effondrement des prix pétroliers mondiaux, les institutions en cause ont certes connu de graves difficultés non pas surtout à cause de leurs décisions, mais simplement parce l'économie s'est effondrée, tout comme les prix du secteur immobilier. Si, en vertu de la loi, vous êtes prêteur immobilier, comme l'ont toujours été les compagnies de fiducie jusqu'à ce que soit proclamée la nouvelle législation, tous vos éléments d'actif sont alors liés au secteur immobilier. Si le marché immobilier s'effondre, le prêteur se retrouve en difficulté. C'est exactement ce qui s'est passé et les intéressés ont compris, même s'ils n'ont pas apprécié. Ils auraient aimé bénéficier en partie du traitement spécial et des exceptions prévus pour d'autres institutions, comme dans le cas des prêts aux

[Text]

result, they were put out of business, whether by seizing their assets, or now under the FIRP procedure by seizing the shares, which I think will provide a quicker and cleaner way of resolving institutions than what we have had available to us in the past—"we" being the public—by way of OSFI, CDIC, et cetera.

Senator Haidasz: Not all deposits in a trust company or bank are insured by the CDIC.

Mr. Evans: Not all of them, no.

Senator Haidasz: For example, my American dollar account is not.

Mr. Evans: That is right.

Senator Haidasz: Why not? Is that not money in Canada owned by a Canadian and deposited in a Canadian financial institution? Why is there this discrimination between Canadian and American dollars?

Mr. Evans: Senator, I think the reason for that is the deposit insurance system was designed to protect small depositors in Canadian institutions. I suppose at the time this was done, it was decided that individuals who were sufficiently sophisticated to have foreign currency deposits did not really need the coverage of deposit insurance on those foreign currency deposits. They should not be covered for amounts that really are being put at risk in a foreign currency.

Senator Haidasz: Thank you.

Senator Simard: Mr. Evans, I believe you were here for the last part of the presentation by the Bankers Association. Contrary to them, you think this legislation is a step in the right direction, although it does not deal with the essence or discipline aspect. Am I to conclude that your frustration does not come close to matching that of Ms Sinclair, and not only that, you are supportive of this bill?

Mr. Evans: Maybe it seems anomalous, given that I represent the small institutions in the country, as well as some very large institutions, and given that FIRP will never apply to one of the big six Canadian chartered banks. It can only apply to my members, or it does not apply to anybody. It might seem anomalous that I would be here championing legislation that could be used to walk in and seize control of one of my member institutions.

The fact of the matter is that my member institutions understand fully that it is only the confidence of the public that allows them to continue doing business in this country successfully and profitably. If one of them gets into trouble, it is in the best interests of the industry that institution be dealt with swiftly and effectively.

At the same time, the larger institutions would not necessarily like to see these smaller institutions that are in trouble taken off the street quickly and efficiently. They would much

[Traduction]

pays en développement et ainsi de suite. Les petites institutions n'ont pas bénéficié de ce traitement spécial. C'est pourquoi elles ont dû fermer leurs portes, que ce soit à la suite de la saisie de leurs éléments d'actif ou, comme le prévoit actuellement la procédure du PRIF, de leurs actions, ce qui constituerait à mon avis une façon plus rapide et plus nette de régler les problèmes que celles dont nous disposions auparavant — « nous » s'entend du public—par le biais du BSIF, de la SADC, et ainsi de suite.

Le sénateur Haidasz: La SADC n'assure pas tous les dépôts dans une compagnie de fiducie ou une banque.

M. Evans: En effet.

Le sénateur Haidasz: Par exemple, mon compte en dollars américains n'est pas assuré.

M. Evans: En effet.

Le sénateur Haidasz: Pourquoi pas? Ne s'agit-il pas d'argent au Canada qui appartient à un Canadien et qui est déposé dans une institution financière canadienne? Pourquoi distinguer la devise canadienne de la devise américaine?

M. Evans: Sénateur, je crois que c'est parce que le système d'assurance-dépôts a été conçu pour protéger les petits déposants dans les institutions canadiennes. Je suppose qu'au moment où l'on a établi le système, il a été décidé que les particuliers qui étaient suffisamment informés pour détenir des dépôts en devises étrangères n'avaient pas vraiment besoin de la protection de l'assurance-dépôts. Il ne faudrait pas les protéger pour des montants qui sont en réalité risqués dans une devise étrangère.

Le sénateur Haidasz: Merci.

Le sénateur Simard: Monsieur Evans, je crois que vous avez assisté à la dernière partie de l'exposé de l'Association des banquiers. Contrairement à ceux-ci, vous croyez que la mesure à l'étude est un pas dans la bonne voie, même s'il n'y est pas question du fondement même du problème ni de discipline. Dois-je en conclure que vos frustrations sont loin d'atteindre le niveau de celles de M^{me} Sinclair, et qu'en plus vous appuyez le projet de loi?

M. Evans: Cela semble peut-être anormal puisque je représente les petites institutions du pays, ainsi que certaines institutions très importantes, et que le PRIF ne s'appliquera jamais à une des six grandes banques à charte du Canada. Le programme ne peut s'appliquer qu'aux membres de notre association, ou il ne s'applique à personne. Il peut sembler anormal que je vienne défendre une mesure législative dont on pourrait se servir pour prendre le contrôle d'une de nos institutions membres.

Il reste que nos institutions membres comprennent parfaitement que seule la confiance du public leur permet de demeurer en affaires, de réussir et de faire des profits. Si l'une d'entre elles a des problèmes, il est dans l'intérêt de l'industrie de régler son sort rapidement et efficacement.

Par ailleurs, les grandes institutions n'aimeraient pas nécessairement voir les petites qui sont en difficulté disparaître rapidement et efficacement. Elles préféreraient de loin, et ici je

[Text]

rather, and it is more than conjecture on my part, like to see these institutions writhing and struggling in pain all over Bay Street, with as much blood spilled as possible. They can then say, "Here we are, the large secure institutions, ready to have your business. Why do you have your money in small risky institutions like this? Obviously you can see they are not worthy of your confidence. Come see us with your deposits."

Senator Simard: They would do that?

Mr. Evans: Senator, it is speculation. I certainly do not expect they would do this intentionally.

Senator Kirby: You must remember this is a man with experience in political marketing.

Mr. Evans: We do favour the legislation. We think the provisions in the legislation are fair and the safeguards in the legislation are adequate. It goes through several phases. The superintendent makes recommendations to the CDIC who makes recommendation to the minister who then says, "Go," or, "No go." There are all kinds of steps that have to be taken, and we believe the safeguards are adequate. If accepted, the actions that are being recommended after going through that process are certainly appropriate for an institution that has gotten itself into difficulties for which the penalty is death.

Senator Simard: Thank you very much.

The Chairman: We hope, Mr. Evans, that every institution will survive and succeed.

Mr. Evans: I am certainly not an advocate for the death penalty myself. As a result, I certainly agree with you.

The Chairman: We thank you very much.

Mr. Evans: Thank you, Senator.

The Chairman: We shall adjourn now. The next meeting will be when the Senate rises tomorrow afternoon.

Senator Kirby: Mr. Chairman, could we have a brief *in camera* meeting?

The Chairman: We will be having one tomorrow? Would you like to have one now?

Senator Kirby: I would not mind having a brief *in camera* meeting now, if that is possible.

The Chairman: Yes, it is possible. We have a quorum.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

m'avance beaucoup, voir les institutions en question se débattre aux prises avec leurs problèmes partout sur la rue Bay, de la façon la plus sanglante possible. Elles pourraient alors affirmer : « Nous, les grandes institutions solides, sommes prêtes à vous servir. Pourquoi confier votre argent à de petites institutions à risque comme celles-ci? Vous voyez bien qu'elles ne sont pas dignes de votre confiance. Confiez-nous vos dépôts. »

Le sénateur Simard: Elles agiraient ainsi?

M. Evans: Ce n'est que pure spéculation, sénateur. Je ne m'attends certes pas à ce qu'elles le fassent intentionnellement.

Le sénateur Kirby: N'oubliez pas que le témoin connaît bien le marketing politique.

M. Evans: Nous sommes en faveur de la mesure législative. Nous croyons que ces dispositions sont justes et que ces mesures de sauvegarde sont suffisantes. La mesure prévoit plusieurs étapes. Le surintendant présente des recommandations à la SADC qui en soumet à son tour au ministre qui, ensuite, approuve ou non. Il y a toutes sortes d'étapes à franchir, et nous croyons que les mesures de sauvegarde sont suffisantes. Si elles sont acceptées, les mesures recommandées après tout ce processus conviennent certes à une institution qui se retrouve dans une situation difficile dont l'issue est la peine de mort.

Le sénateur Simard: Merci beaucoup.

Le président: Nous espérons, monsieur Evans, que toutes les institutions survivront et réussiront.

M. Evans: Je ne préconise certes pas la peine de mort et c'est pourquoi je suis entièrement d'accord avec vous.

Le président: Merci beaucoup.

M. Evans: Merci, sénateur.

Le président: Nous allons maintenant lever la séance. La prochaine réunion aura lieu après la séance du Sénat, demain.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, pourrions-nous tenir une brève réunion à huis clos?

Le président: Nous en aurons une demain. Voudriez-vous en tenir une maintenant?

Le sénateur Kirby: J'aimerais siéger brièvement à huis clos maintenant, si c'est possible.

Le président: Certainement. Nous avons quorum.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Justice Willard Z. Estey.

From the Canadian Bankers Association:

Helen Sinclair, President;
Blair Keefe, Advisor, Financial Institutions.

From the Trust Companies Association of Canada:

John L. Evans, President.

L'honorable Juge Willard Z. Estey.

De l'Association des banquiers canadiens:

Helen Sinclair, présidente;
Blair Keefe, conseiller, institutions financières.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:

John L. Evans, président.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1992

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable Jean-Marie Poitras

Président:
L'honorable Jean-Marie Poitras

Wednesday, May 6, 1992

Le mercredi 6 mai 1992

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Third proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

Examination of the subject matter of Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof.

Étude du sujet du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Kirby
Beaudoin	*Murray
DeBané	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
Kelleher	Simard
Kelly	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Perrault substituted for that of the Honourable Senator Austin. (May 6, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Kirby
Beaudoin	*Murray
DeBané	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
Kelleher	Simard
Kelly	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénateur Austin. (Le 6 mai 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, March 30, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 30 mars 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyée par l'honorable sénateur Doyle:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 6, 1992

(17)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:50 p.m., in Room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Jean-Marie Poitras, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Haidasz, Kelleher, Kirby, Perrault, Poitras and Simard (7).

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Also in attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division, and Ms Nathalie Pothier, Research Assistant.

Witnesses:

From Tory, Tory, DesLauriers and Binnington, Barristers and Solicitors:

Mr. James C. Baillie.

In compliance with its Order of Reference dated March 30, 1992, the Committee continued to consider Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof, before this bill or any related matter is submitted to the Senate.

Mr. Baillie made a statement and answered questions.

At 5:55 p.m. the Committee met *in camera* to discuss its future work.

The Committee decided to hold an *in camera* meeting on Tuesday, May 12 at 11:00 a.m., in order to consider a draft report to the Senate.

At 6:05 p.m. the Committee adjourned until Tuesday, May 12, 1992 at 11:00 a.m.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 6 MAI 1992

(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 50, à la pièce 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras. (7)

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Haidasz, Kelleher, Kirby, Perrault, Poitras et Simard. (7)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'Économie, et Mme Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Témoins:

De la firme d'avocats Tory, Tory, DesLauriers et Binnington:

M. James C. Baillie.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 30 mars 1992, relativement à la teneur du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

M. Baillie fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 55, le Comité se réunit à huis clos pour discuter de ses travaux futurs.

Le Comité décide de tenir une réunion à huis clos, le mardi 12 mai à 11 heures, pour considérer un projet de rapport au Sénat.

À 18 h 05 le Comité ajourne ses travaux jusqu'au mardi 12 mai 1992, à 11 heures.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 6, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred the subject matter of Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof met this day at 4.50 p.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the committee is pleased to have Mr. James Baillie of the well-known firm of Tory Tory DesLauriers & Binnington. Mr. Baillie, we are pleased to have you with us and it is a privilege to be able to have the benefit of your experience. I believe everyone knows Mr. Baillie. Usually we ask our witnesses or experts to address the committee and then accept a few questions from the committee.

Mr. Baillie, the floor is yours.

Mr. James C. Baillie, Tory, Tory, DesLauriers and Binnington: Thank you, Mr. Chairman. Perhaps I should preface what few remarks I have to make today with an explanation of my understanding of how I come to be here. I have been interested in this area for some time and was rash enough to make comments in some seminars and other fora on Bill C-48 when it was first introduced. That led to an invitation to attend before a House of Commons committee. I found that and I find this a most interesting experience. I am a practicing lawyer and I have appeared before parliamentary committees many times, but those occasions were the first time I have appeared, so to speak, on my own and I find it a very interesting experience. I appreciate the invitation to attend before your committee. I had not anticipated that I would be the only witness at your session and that embarrasses me somewhat.

I have been told what was stated by Mr. Justice Estey yesterday, which I gather could be summarised by stating that he feels very strongly that the bill should go through; he still has some concerns with it at various levels, but feels it should go through. I share that.

This is a technique and weapon which regulators have long needed and should have in their arsenal to deal with an insolvent financial institution. I would not want to see anything of my involvement slow down that process.

From the beginning of my involvement in this process as an independent witness, I have tried to avoid the broad issues which have concerned Mr. Justice Estey and the Bankers Association. I have tried to avoid the issues of who should

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 6 mai 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le sujet du projet de loi C-48, Loi modifiant la loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 50 pour étudier le sujet du projet de loi.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le comité a le privilège d'accueillir M. James Baillie du cabinet bien connu Tory Tory DesLauriers & Binnington. Monsieur Baillie, nous sommes heureux de vous recevoir parmi nous. C'est un privilège de pouvoir profiter de votre expérience. Je crois que tout le monde connaît M. Baillie. Habituellement, nous demandons à nos témoins ou experts invités de faire une déclaration au comité, puis de répondre à quelques questions.

Je vous cède la parole, monsieur Baillie.

M. James C. Baillie, Tory, Tory, DesLauriers et Binnington: Merci, monsieur le président. Avant de vous exposer mes quelques remarques d'aujourd'hui, je devrais peut-être vous indiquer comment j'explique ma présence ici aujourd'hui. Je m'intéresse à ce domaine depuis quelques temps déjà et j'ai commis l'imprudence de faire des observations à quelques ateliers et autres tribunes à propos du projet de loi C-48 lorsqu'il a été déposé. Cela m'a valu une invitation à comparaître devant un comité de la Chambre des communes. Je pratique le droit et j'ai comparu devant des comités parlementaires à maintes reprises, mais il s'agissait cette fois-ci de la première comparution où je devais voler de mes propres ailes, pour ainsi dire, et je trouve l'expérience très intéressante. Je vous remercie de votre invitation à comparaître devant votre comité. Je n'avais pas prévu être le seul témoin à votre séance; cela me gêne un peu.

On m'a rapporté les déclarations faites hier par le juge Estey. Si je comprends bien, on peut les résumer en disant qu'il croit très fermement que le projet de loi devrait être adopté; qu'il a quelques inquiétudes à certains égards, mais qu'il préconise l'adoption du projet de loi. Je partage cette opinion.

Il s'agit d'une technique et d'une arme dont les autorités ont besoin depuis longtemps et qui devrait faire partie de leur arsenal lorsqu'une institution financière devient insolvable. Je ne voudrais pas que ma participation ralentisse ce processus.

Depuis le début de ma participation à ce processus, à titre de témoin indépendant, j'ai essayé d'éviter les questions générales qui ont intéressé le juge Estey et l'Association des banquiers. J'ai essayé d'éviter de me prononcer sur qui devrait

[Text]

finance CDIC and who should be on the board of CDIC, of the relationship between CDIC and OSFI. I am no better qualified than any of a thousand other people to comment on those issues and I do not want to get into them. I see myself as being able to make some technical comments based on involvement in prior situations. I would like to think that those technical comments have had some merit.

Mr. Chairman, I thought all I might do today is refer to the three or four areas where I have had technical concerns and express those concerns and comment on the changes that have been made to Bill C-48 since this process started. They have gone a long way to meeting the concerns I had and then be available to respond to questions.

I will comment on three areas and then a subsidiary area which I think is important, but is not as important as the others.

One of the three broad areas that led to my involvement initially was the question of whether the FIRP procedure is at the right level when it shares in subordinated debt that are FIRPed rather than assets that are FIRPed. I will expand on that.

The second area is that I have serious concerns with the assessment process: with the role of the assessor, the work the assessor does, and the criteria that the assessor applies.

The third area is the nature of the operations of the FIRPed institution during what I call "the interim period," meaning the time from the when the FIRPing occurs to the time when the transaction of restructuring is complete and the CDIC can exit the premises leaving an ongoing operation, we hope.

In each of those areas there have been changes made since this process started. Perhaps I might comment briefly on each.

On the asset sale question, I have had a number of discussions both publicly and privately with those involved in this process. I am not persuaded to this day that the model where the CDIC, the regulator, must seize shares and subordinate a debt is the best model. The way the bill is structured, the FIRPing order operates to preempt shares and subordinated debt.

As you are aware, Mr. Chairman, perhaps better than most, the modern financial institution, particularly under the new federal legislation when proclaimed, may have a variety of businesses under a single corporation. It may have insurance, securities, trust, a whole range of businesses. Of course, CDIC is concerned with the deposit-taking business and the assets that relate to the deposit-taking business.

[Traduction]

financer la SADC, sur qui devrait faire partie du conseil d'administration de la SADC, sur la relation entre la SADC et le BSIF. Je ne suis pas mieux qualifié que des milliers d'autres personnes pour donner mon avis sur ces questions et je ne veux pas traiter de ces sujets. Je me crois capable de faire quelques observations techniques fondées sur ma participation à des situations antérieures. J'aimerais que ces remarques techniques soient considérées comme valables.

Monsieur le président, j'ai pensé qu'il conviendrait peut-être aujourd'hui d'évoquer simplement trois ou quatre sujets qui ont suscité chez moi des préoccupations techniques et de commenter les changements apportés au projet de loi C-48 depuis que ce processus a commencé, changements qui apaisent en grande partie ces préoccupations. Je répondrai ensuite aux questions.

Je ferai des remarques sur trois grands sujets, ainsi que sur un sujet secondaire qui me paraît important mais qui ne l'est pas autant que les autres.

L'un de ces trois grands sujets qui, au départ, m'ont amené à participer au processus est la question de savoir si le processus de restructuration se situe au bon niveau lorsque ce sont les actions faisant partie de la dette subordonnée plutôt que l'actif qui font l'objet de cette restructuration. J'y reviendrai.

Le deuxième sujet concerne mes graves inquiétudes à l'égard du processus d'évaluation; à l'égard du rôle de l'évaluateur, de son travail et des critères qu'il applique.

Le troisième sujet est la nature des opérations de l'institution restructurée pendant ce que j'appelle «la période de transition», c'est-à-dire la période qui s'écoule entre la date où la restructuration est déclenchée et celle où l'opération de restructuration est achevée et où la SADC peut se retirer en laissant derrière elle une institution qui continue d'exercer ses activités, nous l'espérons.

Dans chacun de ces domaines, des changements ont été apportés depuis le début du processus législatif. Je peux peut-être commenter brièvement chacun d'eux.

J'ai discuté à quelques reprises, en public et en privé, de la vente de l'actif avec les personnes concernées. Je ne suis toujours pas convaincu que le mécanisme selon lequel la SADC, l'autorité réglementaire, doit saisir les actions et la dette subordonnée soit le meilleur. Dans sa forme actuelle, le décret de restructuration confère un droit de préemption sur les actions et la dette subordonnée.

Comme vous le savez, monsieur le président, peut-être mieux que quiconque, l'institution financière moderne, en particulier aux termes de la nouvelle législation fédérale, peut inclure divers types d'activités dans une seule société. Il peut y avoir de l'assurance, du courtage en valeurs, une fiducie, toutes sortes d'activités. Il va de soi que la SADC s'intéresse aux activités de dépôt et à l'actif qui se rapporte aux dépôts.

[Text]

One of the fundamental themes of my remarks from the outset is that it would make more sense, for many reasons, that that business be what is seized rather than the shares which bring with them everything in the corporate empire.

I recognize that we are a long way down the track and the language of the bill has been made clearer than it was at the outset, that it is open to CDIC to take the shares and subordinate a debt, but to immediately sell the assets. There has been a change made in the bill to allow a sale of part of the assets.

I do not want criticisms or comments that are so fundamental as to slow it down, but I have a responsibility to make observations to the committee. It is an important point to note that the place where there has been an amendment made to add in a permission to sell part of the assets, the word "part" has been added in by one of the amendments. The language goes on to say that the purchaser must assume, and I am speaking about page 10 of the bill, 39.19(c).

The original language was that the institute—that CDIC—could sell "all or substantially all" of the assets to an institution that assumes "all or substantially all" of the liabilities. The first "substantially all" has been changed or is proposed to be changed to "part". On line 9 on page 10 in the English language version "of all or substantially all" of the assets would become "of all or part of the assets." But the second "all or substantially all" has not been changed, or is not proposed to be changed.

As I read this change, even if the purchasing institution were to acquire only part of the assets, it would have to assume substantially all of the liabilities. Therefore, in totality, I do not see that as much of a change, because almost by definition in these cases there are not even enough assets to cover the liabilities. Therefore, the practical result would be that this language would still leave the need to sell all the assets.

That being said, I am not necessarily advocating a change of this language to say "part" of the liabilities because that would throw up other questions as to the treatment of the remaining creditors who are left behind. That would require a lot of discussion and it may be too late to start that discussion. I would be happy to discuss that area during questions.

One technical issue that I perhaps should address to the CDIC representatives present, it is not immediately clear to me that the "substantially all of its liabilities" excludes subordinated debt. The subordinated debt which CDIC has assumed remains alive and remains held by CDIC. The significance of that point to me is that there has been an important new revesting provision added that lets CDIC give the shares and subordinated debt back.

[Traduction]

Dès le départ, l'un des thèmes fondamentaux de mes observations a été qu'il vaudrait mieux, pour de nombreuses raisons, que l'activité soit saisie plutôt que les actions, car la saisie des actions touche à l'ensemble de l'empire financier.

Je reconnais que nous sommes à une étape très avancée et que le libellé du projet de loi est devenu plus clair qu'il ne l'était au départ, que la SADC est libre de saisir les actions et la dette subordonnée mais de vendre immédiatement des avoirs. Un changement a été apporté au projet de loi afin de permettre la vente d'une partie de l'actif.

Je ne voudrais pas que des critiques ou des remarques si fondamentales ralentissent les choses, mais j'ai la responsabilité de faire des observations au comité. Il importe de remarquer qu'à l'endroit où une modification a été apportée afin de permettre la vente de l'actif, «d'une partie» a été ajouté par un des amendements. L'article évoque ensuite la prise en charge par l'institution. Je parle de l'alinéa 39.19 c), page 10.

Dans la première version, l'institut—la SADC—pouvait vendre «la totalité ou quasi-totalité» de l'actif à une institution qui aurait pris en charge «la totalité ou quasi-totalité» du passif. Le premier «quasi-totalité» a été changé ou on propose qu'il soit changé pour devenir «d'une partie». Aux lignes 4 et 5 de la version française, «la totalité ou quasi-totalité» de l'actif deviendrait «la totalité ou d'une partie» de l'actif. Mais le deuxième «totalité ou quasi-totalité» n'a pas été modifié et on ne propose pas de le modifier.

Selon mon interprétation de ce changement, même si l'institution acheteuse n'acquerrait qu'une partie de l'actif, elle devrait prendre en charge la quasi-totalité du passif. Par conséquent, dans l'ensemble, je ne vois pas de gros changement parce que, presque par définition dans ces situations, l'actif est inférieur au passif. Dans la pratique, il faudrait donc tout de même vendre la totalité de l'actif.

Cela dit, je ne préconise pas nécessairement de modifier le libellé du projet de loi pour dire «d'une partie» du passif, parce que cela ferait naître d'autres questions au sujet du traitement des autres créanciers. Il faudrait en discuter longuement et il est peut-être trop tard pour s'engager dans cette discussion. Je serais ravi d'en discuter pendant la période de questions.

Une question technique que je devrais peut-être adresser aux représentants de la SADC ici présents est qu'il n'est pas clair à mes yeux, de prime abord, que la «quasi-totalité du passif» exclut la dette subordonnée. La dette subordonnée que la SADC a pris en charge demeure active et elle reste entre les mains de la SADC. J'en déduis donc qu'une importante nouvelle disposition de cession est ajoutée afin de permettre à la SADC de remettre les actions et la dette subordonnée.

[Text]

If that subordinated debt has been assumed by the purchaser as part or substantially all the liabilities of the institution under this section, then maybe that debt would have some sort of claim against the purchaser. I perhaps should not trouble this committee with it. I regard that as a very technical point, but a potentially significant drafting point.

I am saying that consistent with the model of seizing shares and debt rather than seizing assets, the changes have gone as far as they can towards flexibility. I personally still think that the other model would have been better, but I certainly do not suggest the legislation be derailed for that point.

My second general area of concern was the assessment process. I think it is fair to say my concerns have been largely met with the changes made. I think the assessment process is, as I read it now, a fair and balanced procedure that I think appropriately would reconcile the public interest with the interests of the persons whose shares and subordinated debt are seized. I do not think I want to comment on it further unless you would like me to expand on it with questions.

On the operations in the interim period issue, the way C-48 was originally introduced was structured, it was an automatic corollary of the FIRPing, of the taking of the shares and of the subordinated debt, that CDIC would then be in a position of operating an institution which was bullet-proof against any claims from creditors or others that could withstand claims and which had no board of directors. If the CDIC were to FIRP the Baillie Trust Company, the Baillie Trust Company would then be an operating institution. It would not be in winding up. It would be immune from claims of creditors, immune from lawsuits, and without a board of directors.

My concerns were that if that state of affairs were to continue for any significant period of time, that would be—

The Chairman: There is a limit in time.

Mr. Baillie: There is a limit of 190 days, yes, and that helps a lot. One of the points that I made before the Commons committee was that it seemed to me those protections might, in some cases, hurt the value of the FIRPed institution because it would not be a meaningful competitive operation in the marketplace. One of the desirable changes that has been made is one that would allow the Governor in Council effectively to remove these protections as a discretionary matter. The Governor in Council, under one of the changes that is before you, would have the authority to say to CDIC he had FIRPed this institution, but carry on with it after the FIRPing as a conventional business operation. I think, in the practical reality, that might have to be used on occasion and might enhance the ultimate transaction.

[Traduction]

Si cette dette subordonnée a été prise en charge par l'acheteur dans le cadre d'une partie ou de la quasi-totalité du passif de l'institution visée par cet article, elle constitue peut-être une espèce de créance pour l'acheteur. Je ne devrais peut-être pas embêter le comité avec cette question que je considère très technique, mais elle pourrait être une question importante.

Je pense que, compte tenu du mécanisme de saisie des actions et des créances plutôt que de saisie de l'actif, les changements apportés vont aussi loin que possible vers la souplesse. Je demeure personnellement convaincu que l'autre mécanisme aurait été supérieur, mais je ne suggère certainement pas de mettre des bâtons dans les roues à cause de cet aspect.

Ma deuxième grande source de préoccupation était le processus d'évaluation. Il me paraît juste d'affirmer que mes inquiétudes ont été largement apaisées par les changements apportés. Je pense que le processus d'évaluation, tel que je l'interprète actuellement, est un mécanisme équitable et équilibré qui concilierait correctement l'intérêt public et l'intérêt des personnes dont les actions et la dette subordonnée sont saisies. Je ne tiens pas à en discuter davantage à moins que vous ne me le demandiez pendant la période de questions.

En ce qui concerne les opérations durant la période de transition, dans la forme que le projet de loi C-48 avait au départ, une conséquence automatique de la restructuration, de la saisie des actions et de la dette subordonnée, était que la SADC aurait alors pu administrer une institution qui devenait à l'abri de toutes demandes d'indemnisation des créanciers ou d'autres personnes susceptibles de faire de telles demandes, une institution qui n'avait plus de conseil d'administration. Si la SADC avait restructuré la Fiducie Baillie, cette société de fiducie aurait continué ses activités. Elle n'aurait pas été liquidée. Elle aurait été à l'abri des demandes des créanciers, à l'abri des poursuites et se serait retrouvée sans conseil d'administration.

Je craignais que si cet état de chose se poursuivait pendant une assez longue période, il y ait. . .

Le président: Des délais sont prévus.

M. Baillie: Il y a un délai maximum de 190 jours, c'est vrai, et il est très utile. L'un des arguments que j'ai fait valoir au comité de la Chambre des communes est qu'il me semblait que ces protections risquaient de nuire à la valeur de l'institution restructurée parce que cette institution cesserait d'être une entreprise compétitive et importante sur le marché. L'un des changements souhaitables apportés permettrait au gouverneur en conseil d'éliminer ces protections, selon son bon vouloir. En vertu d'un des changements que vous devez étudier, le gouverneur en conseil, pourrait dire à la SADC qu'il a restructuré une institution mais que les activités doivent se poursuivre normalement après la restructuration. Dans la pratique, je pense que ce pouvoir pourrait être exercé de temps à autres et qu'il pourrait améliorer la transaction ultime.

[Text]

Senators, I should tell you this because I am not sure the CDIC representatives agree. I am influenced in my approach to this by my belief, expressed to the Commons committee throughout, that in practical realities, in these transactions, once CDIC FIRPs an institution and allows it to continue operating after it is FIRPed, it is going to have to attend to all creditors. That is not consistent with the language of the bill. It is not consistent with what some people say the bill would do. I would be happy to take you through my reasoning. I believe that when CDIC FIRPs the Baillie Trust Company and allows it to go on operating after it is FIRPed, CDIC will then have to arrange for the full payment of all creditors. If it structures a transaction—

The Chairman: Including shareholders?

Mr. Baillie: No, sir, creditors. Not shareholders. Absolutely not shareholders. Creditors.

Senator Kirby: Secured and unsecured?

Mr. Baillie: All operating creditors. Subordinated debt might be a different matter. I am talking operating creditors, depositors, trade creditors, the whole range of creditors excluding the subordinated because they are seized and are under the assessment process. I am saying that CDIC effectively waives the limit on the \$60,000 when it FIRPs an institution.

The Chairman: This is why they have paid more than \$60,000 in certain cases.

Mr. Baillie: In many cases, yes.

Senator Simard: That was a political decision, though. Now he is talking about legal.

Senator Beaudoin: I think it was purely political.

Senator Simard: I think it was political. He is talking legally now.

Senator Kirby: Senator Simard said you are commenting from a legal perspective.

Mr. Baillie: My belief is, and I hope that if you attach importance to this point you would ask the CDIC representatives to speak, if the institution—the whole point of this seems to me to be to keep the institution operating as a going concern. If you are going to stop it operating, what is the point of FIRPing it? You might as well put it in the Winding Up Act.

If the institution is going to operate as a going concern starting the day after it is FIRPed, every creditor, every depositor, trade creditor, everybody dealing with the institution, is going to want assurance of payment. They are going to ask for that assurance and expect to receive it. As it carries on after being FIRPed, if CDIC does not give that assurance, it seems to me

[Traduction]

Sénateurs, je vous raconte cela parce que je ne suis pas convaincu que les représentants de la SADC sont d'accord. Mon point de vue découle de ma conviction, que je n'ai cessé de répéter à la Chambre des communes, qu'en pratique dans ces opérations, lorsque la SADC restructure une institution et lui permet de poursuivre ses activités après la restructuration, elle doit tenir compte de tous les créanciers. Ce n'est pas cohérent avec le libellé du projet de loi. Ce n'est pas cohérent avec l'interprétation de l'effet du projet de loi qu'en donnent certains. Je vais vous exposer le raisonnement qui m'amène à cette conclusion. Je pense que quand la SADC restructure la Fiducie Baillie et lui permet de poursuivre ses activités après la restructuration, la SADC soit s'organiser pour rembourser en entier tous les créanciers. Si elle structure une opération. . .

Le président: Y compris les actionnaires?

M. Baillie: Non monsieur, les créanciers. Pas les actionnaires. Absolument pas les actionnaires. Les créanciers.

Le sénateur Kirby: Garantis et non garantis?

M. Baillie: Tous les créanciers actifs. La dette subordonnée pourrait être une autre paire de manches. Je parle des créanciers actifs, des déposants, des créanciers commerciaux, toute la gamme des créanciers en excluant les créanciers de rang inférieur parce que la dette subordonnée est saisie et fait l'objet de l'évaluation. Dans les faits, la SADC renonce à la limite de 60 000 \$ lorsqu'elle restructure une institution.

Le président: Voilà pourquoi nous avons versé plus de 60 000 \$ dans certains cas.

M. Baillie: Dans bien des cas, oui.

Le sénateur Simard: C'était toutefois une décision politique. Maintenant, nous parlons d'un point de vue juridique.

Le sénateur Beaudoin: Je pense qu'elle était purement politique.

Le sénateur Simard: Je pense qu'elle était politique. Il parle d'un point de vue juridique maintenant.

Le sénateur Kirby: Le sénateur Simard affirme que vous faites des observations d'un point de vue juridique.

M. Baillie: Je crois—et j'espère que si vous accordez de l'importance à cet argument, vous demanderez aux représentants de la SADC ce qu'ils en pensent—il me semble que toute cette opération vise à permettre à l'institution de poursuivre ses activités. Si on a l'intention de faire cesser ses activités, pourquoi la restructurer? On ferait aussi bien de l'assujettir à la Loi sur les liquidations.

Si l'institution doit poursuivre ses activités le lendemain de la restructuration, tous les créanciers, tous les déposants, tous les créanciers commerciaux, tous ceux qui font affaire avec elle voudront obtenir l'assurance d'un paiement. Ils vont demander cette assurance et s'attendront à la recevoir. Si l'institution poursuit ses activités après la restructuration et

[Text]

that the business ends. If it does give that assurance, I do not see how in practical terms it can limit the assurance to new creditors, post-FIRPing creditors, without extending it to pre-FIRPing creditors.

That is my reasoning for believing that a consequence of FIRPing an institution is that CDIC will have to pay all the creditors, and thank you Senator Kirby for the correction; all creditors above the subordinated debt level.

The changes that have been made are constructive changes. They include a provision that requires CDIC, before FIRPing an institution, to consider how quickly a transaction can be done. I am confident that one of the assumptions underlining it is that once an institution is FIRPed, a deal will be done very quickly, so it will be in and out the CDIC window very fast. I personally am pessimistic that will prove workable. I think the reality of these transactions is that the purchaser wants an extensive review.

I think the best way to get an institution in and out quickly will be for CDIC to throw dollars at us. Where the purchaser raises concerns, CDIC just extends the range of its guarantees. I think that to do a good, well-negotiated, tough business deal, CDIC is going to want to give time for the institution and for the purchaser to do a due diligence and a careful review and analysis. I therefore think that the institution may be operating in the practical world for a significant portion of that 180 days. Again, that is an area where opinions differ.

My final comment is of a much lesser order of magnitude than the ones I have raised before. It relates to the position of public investors in the FIRPed institution. The comment I am about to make has no applicability where the FIRPed institution is a wholly-owned subsidiary of another institution. If the FIRPed institution is a public corporation, traded in the public trading markets, then my view is that after the FIRPing occurs, there are many investors who will wish to sell their shares and do it on the basis of the best information available.

There are many reasons. Some might want to establish a tax loss. Under our tax legislation, you cannot claim a loss without having actually disposed of your shares. Other institutional holders might not want to show this investment in their year-end balance sheet if their year-end passes by while the institution is FIRPed. They may want to get rid of the shares so they do not have to show them on the balance sheet, shares or subordinated debt. Estates might occur. There are countless

[Traduction]

que la SADC ne donne pas cette assurance, il me semble que l'entreprise se termine là. Si la SADC ne donne pas cette assurance, je ne vois pas comment, dans la pratique, elle peut limiter l'assurance accordée aux nouveaux créanciers, aux créanciers ultérieurs à la restructuration, sans accorder la même assurance aux créanciers antérieurs à la restructuration.

Voilà le raisonnement qui m'incite à croire qu'une conséquence de la restructuration d'une institution est que la SADC doit rembourser tous les créanciers et, merci de la correction sénateur Kirby, tous les créanciers au-dessus des créanciers de rang inférieur.

Les changements qui ont été apportés sont constructifs. Ils comprennent une disposition obligeant la SADC à tenir compte de la rapidité avec laquelle une opération peut s'effectuer avant de restructurer une institution. Je suis convaincu que l'une des hypothèses à l'origine de cette exigence est que, lorsqu'une institution est restructurée, un marché sera conclu très rapidement et que la SADC ne fera qu'une apparition éclair. Je suis personnellement pessimiste quant à la possibilité d'y parvenir dans la pratique. Je pense que la réalité de ces opérations fait que l'acheteur veut un examen approfondi.

Le meilleur moyen de vendre une institution rapidement, c'est que la SADC y mette le prix. Quand l'acheteur hésite, la SADC élargit simplement l'éventail de ses garanties. Je pense que pour conclure un bon marché, bien négocié, négocié serré, la SADC voudra donner à l'institution et à l'acheteur le temps nécessaire pour exercer une diligence normale et effectuer un examen et une analyse approfondis. Je crois donc que l'institution pourrait continuer de fonctionner pendant une grande partie de ces 180 jours. Là encore, les avis diffèrent à ce sujet.

Mes dernières remarques portent sur un aspect beaucoup moins important que ceux que je viens de soulever. Elles touchent à la position des investisseurs publics dans l'institution restructurée. Les remarques qui vont suivre ne s'appliquent pas lorsque l'institution restructurée est une filiale à part entière d'une autre institution. Si l'institution restructurée est une société publique dont les actions sont cotées en Bourse, je crois qu'après la restructuration, de nombreux investisseurs voudront vendre leurs actions et le faire en fonction des meilleurs renseignements disponibles.

De nombreuses raisons pourraient les pousser à agir ainsi. Certains pourraient vouloir obtenir une perte fiscale. En vertu de nos lois fiscales, on ne peut déduire une perte sans avoir vendu ses actions. D'autres actionnaires institutionnels pourraient ne pas vouloir montrer cet investissement dans leur bilan de fin d'exercice si leur exercice se termine pendant que l'institution est restructurée. Ils peuvent vouloir se débarrasser des actions afin de ne pas avoir à les présenter au bilan, les

[Text]

reasons why an investor in a FIRPed institution, shares or subordinated debt, might want to dispose of those shares.

I raised my concern about that before the Commons committee because it seemed to me that the then-language of the bill was inconsistent with the public trading market. There have been two relevant amendments proposed subsequent to that time, and they seem to me inconsistent on that point. There has been an amendment proposed to section 39.13(2), the addition of a new item (d) on page 6.

I am told by those who have been involved in the process that it is designed to make it clear that if I formerly held shares or subordinated debt of the FIRPed institution, then by reason of the FIRPing I become entitled to whatever the assessor or CDIC awards me. I am told that the new 39.13(2)(d) is intended to allow me to transfer that entitlement to a third party.

However, there is an important new provision designed to accommodate the case in which the CDIC wishes to sell the package of assets and then simply retransfer the subordinated debt and the shares back to the investors. It would say to the assessor, "What you're valuing is whether we got enough for the business." In other words, in this model, Baillie Trust is seized and its assets are sold. The shares are then handed back to the former investors. The assessors' question is not, "What are the shares worth?" but, "Did we get enough when we sold the business?" I think that is a valid and good model.

As it concerns the trading market, my concern is that the technical language that has been used to capture that model, mandates that the handing back be to the persons who held those shares immediately before the making of the order, vesting those shares in the corporation. That is found on page 12 of the brief, Mr. Chairman.

Even though on page 6 the ability to transfer the entitlement to what emerges from the assessment process is protected theoretically, I think on page 12 we have defeated it. As I read the passage on page 12, even if I sold my entitlement of what comes back from the assessor in terms of those shares or debt to a third party, when the assessment process is complete I get the proceeds, not my purchaser. That purchaser then has to rely on me to retransfer those proceeds to him or her and, of course, at that point it gets messy.

Even if that point were to be addressed, the public trading market would effectively seize the assets because CDIC has indicated that it is not prepared to maintain the transfer register, or a record of the shareholder. The only way that shares could be sold would be in bipartite deals, not through a stock

[Traduction]

actions ou la dette subordonnée. Il peut y avoir des succès. Il y a une liste infinie de motifs pour lesquels un investisseur qui possède des actions ou une dette subordonnée dans une institution restructurée pourrait vouloir vendre ces actions.

J'ai évoqué mes inquiétudes à ce sujet devant le comité de la Chambre des communes parce qu'il me semble que le libellé du projet de loi est incompatible avec le fonctionnement du marché boursier. Deux amendements ont été proposés depuis et ils ne me paraissent pas cohérents. On a proposé un amendement au paragraphe 39.13(2), qui ajouterait un nouvel alinéa, l'alinéa d) à la page 6.

Ceux qui ont participé au processus me disent que ces amendements visent à établir clairement que si je possédais déjà des actions ou des créances de rang inférieur de l'institution restructurée, j'ai droit, par suite de la restructuration, à tout ce que l'évaluateur ou la SADC m'accordera. On me dit que le nouvel alinéa 39.13(2) d) vise à me permettre de transférer ce droit à un tiers.

Il y a toutefois une nouvelle disposition importante visant à tenir compte de la possibilité que la SADC veuille vendre la totalité de l'actif et remettre ensuite simplement la dette subordonnée et les actions aux investisseurs. Cela reviendrait à demander à l'évaluateur de déterminer si le montant obtenu pour l'entreprise était assez élevé. Autrement dit, selon ce mécanisme, la Fiducie Baillie est saisie et son actif est vendu. Les actions sont ensuite remises aux anciens investisseurs. L'évaluateur ne se demande pas quelle est la valeur des actions mais plutôt si on a obtenu un prix assez élevé quand on a vendu l'entreprise. Je pense que c'est une bonne disposition, une disposition fondée.

En ce qui concerne le marché boursier, je crains que la langue technique employée pour rendre compte de ce mécanisme n'exige la remise des actions aux personnes qui les détenaient juste avant le décret de dévolution des actions à la Société. Cela se trouve à la page 12 du mémoire, monsieur le président.

Même si, à la page 6, la capacité de céder le droit au produit de l'évaluation est protégée en théorie, je pense que la page 12 démontre le contraire. Selon mon interprétation du passage de la page 12, même si je vends à un tiers mon droit au produit de l'évaluation des actions ou de la dette par l'évaluateur, lorsque le processus d'évaluation est terminé, c'est moi qui obtiens le montant déterminé par l'évaluateur et non mon acheteur. L'acheteur doit donc se fier entièrement à moi, se fier que je lui remettrai ce montant et c'est là que le bât blesse.

Mais même si cette difficulté était réglée, le marché boursier saisisrait effectivement l'actif parce que la SADC a indiqué qu'elle n'est pas disposée à tenir le registre des transferts ni les dossiers établissant qui sont les actionnaires. Les actions ne pourraient être vendues que par des marchés bipartites et non

[Text]

exchange. If that were changed, people who wanted to crystalize the tax laws or get rid of their interests so they would not have to show this interest on their balance sheet, could do so. I think that would be an improvement.

I have thrown a lot at you, Mr. Chairman. That is a distillation of my comments. I would be happy to respond to any questions which you or members of the committee may have.

The Chairman: I wish to remind all those who are here that the purpose of our meeting today is to pre-study Bill C-48. The bill is still in the other place. There have been recommendations to amend the bill. The bill will be referred to the Senate once it receives third reading in the other place. At that time we will see how it has been improved. That is why it was important to have you here today, Mr. Baillie.

Senator Kirby: Mr. Baillie, I have four questions, a couple of which are fairly general and a couple quite specific.

In your opening comments you observed that you were dealing largely with technical issues and that you stayed away from broader policy questions. Knowing your background and your ability to deal with the broader policy questions, I wish to ask you a general question first.

Excluding the amendments which have already been tabled to the bill in the other place, are there remaining any significant problems with the bill in its current form? Or, is what is left technical issues, not ideal, but with which one can live?

Given your experience in practical business issues and knowing that part of our history has been that one introduces things in budgets which sound great in this town, but which are not very street smart, I am curious as to whether you think that there are any major problems from a practical point of view.

Mr. Baillie: Senator, I would like to make one comment, but I am not sure how to do it technically as a lawyer. There are some problems in the CDIC Act as it now stands, if your question reaches out to that matter. I think you are asking about the changes being made to the CDIC Act as a result of Bill C-48.

Since you have asked me to comment on policy terms, I must say that at the broad level the issue that worries me most is that Bill C-48 has the potential for seriously exacerbating a problem that is already serious under the CDIC Act. That problem is the appropriate allocation of costs between the Consolidated Revenue Fund and members of the CDIC. I

[Traduction]

par l'entremise de la Bourse. Si cet aspect était modifié, les gens qui voudraient profiter des avantages fiscaux ou se départir de leurs intérêts afin de ne pas avoir à les présenter dans leur bilan pourraient le faire. Je pense que ce serait une amélioration.

Je vous ai donné beaucoup de matière à réflexion, monsieur le président. C'est un condensé de mes observations. Je serai heureux de répondre aux questions que vous ou les membres du comité voudrez bien me poser.

Le président: Je tiens à rappeler à toutes les personnes ici présentes que notre séance d'aujourd'hui porte sur l'étude préalable du projet de loi C-48. Ce projet de loi est encore à l'étude à l'autre endroit. Des recommandations ont été formulées afin d'amender le projet de loi, qui sera renvoyé au Sénat après avoir été adopté en troisième lecture à l'autre endroit. Nous verrons à ce moment-là dans quelle mesure il aura été amélioré. Voilà pourquoi votre présence ici aujourd'hui est importante, monsieur Baillie.

Le sénateur Kirby: Monsieur Baillie, j'ai quatre questions. Deux sont assez générales et les deux autres plutôt particulières.

Dans votre déclaration, vous avez fait observer que vous vous intéressez surtout à des questions techniques et que vous avez évité les grandes questions de politique. Connaissant vos antécédents et votre capacité de réfléchir aux grandes questions de politique, je vous poserai d'abord une question générale.

Mis à part les amendements qui ont déjà été déposés à l'autre endroit, le projet de loi dans sa forme actuelle pose-t-il encore des problèmes importants? Ou reste-t-il simplement des aspects techniques qui ne sont pas l'idéal mais dont on pourrait s'accommoder?

Compte tenu de votre expérience des questions commerciales pratiques et sachant que nous avons parfois tendance à annoncer dans les budgets des mesures qui paraissent formidables dans cette ville mais qui ne sont pas très terre-à-terre, je me demande si vous pensez qu'il y a des problèmes importants d'un point de vue pratique.

M. Baillie: Sénateur, j'aimerais faire une observation, mais je ne sais pas trop comment m'y prendre techniquement en tant qu'avocat. La loi actuelle sur la SADC pose certains problèmes, si c'est là le sens de votre question. Je pense que vous m'interrogez sur les changements apportés à cette loi par suite du projet de loi C-48.

Étant donné que vous m'avez demandé mon opinion sur les questions de politique, je dois dire qu'en général ce qui m'inquiète le plus c'est que le projet de loi C-48 risque d'aggraver encore plus un problème déjà grave en vertu de la Loi sur la SADC. Ce problème est celui de la répartition convenable des coûts entre le Trésor et les membres de la SADC.

[Text]

think that is already a significant issue. It is causing enormous concern in the community of members of the CDIC and in interested onlookers of the system.

When we get into the practical administration of Bill C-48, that concern has the potential to be exacerbated. That is the most significant policy issue that I identify flowing directly from Bill C-48. As I understand the issues that Mr. Estey and others raised, many have their genesis in the existing relationship and do not flow from C-48.

Senator Kirby: You touched on my second question which was whether or not you think the use of CDIC funds, opposed to CRF funds, is appropriate for solving this type of problem. I gathered from your comment a moment ago that you are somewhat concerned that the depositors of viable institutions are now being asked to pay the costs indirectly, nonetheless through the CDIC, and perhaps those costs ought more appropriately to be dealt with through the Consolidated Revenue Fund.

Mr. Baillie: Perhaps I should sharpen up. There is a phrase I enjoy, "He who is on thin ice should skate quickly." Perhaps I should just pause a moment here.

What I am saying is that an allocation is appropriate. In my judgment it is impossible to draft absolutely precise rules for the allocation within the Consolidated Revenue Funds and member institutions. Rules are in place, but I think they are much too fuzzy. This is important for the benefit of everyone involved, including political decision makers and CDIC decision makers, who are in an unfair position now because the rules as to how the costs are allocated are so fuzzy.

Senator Kirby: Do you think those rules can be clarified through regulation, or do they have to be clarified in the bill?

Mr. Baillie: I am speaking off the cuff, and I am subject to correction by other lawyers who have studied the matter more. Right now, I do not think there is any regulation-making power.

Senator Kirby: There is not in this bill, but there is some under the CDIC Act, as I recall.

Mr. Baillie: I will not comment on that. Even if there were the power in the act, it is such a fundamental question with big, big dollars involved, that I hope Parliament will be involved in the process.

The Chairman: On the same subject, senators, we intend to study CDIC, CompCorp and other organizations later on. Can we improve the situation by studying their structure and the way they operate?

[Traduction]

Il inquiète beaucoup les membres de la SADC et les observateurs intéressés du système.

Quand on s'engagera dans l'administration pratique du projet de loi C-48, cette inquiétude risque de s'aggraver. Voilà la principale question de politique découlant directement du projet de loi C-48, selon moi. Si je comprends bien les préoccupations de M. Estey et d'autres témoins, un grand nombre d'entre elles découlent de la relation actuelle et non du projet de loi C-48.

Le sénateur Kirby: Vous venez d'effleurer ma deuxième question. Je voulais vous demander si vous pensez qu'il vaut mieux utiliser des fonds de la SADC plutôt que du Trésor pour régler ce genre de problèmes. Je crois comprendre, d'après vos remarques de tantôt, que vous vous inquiétez un peu du fait que les déposants dont les fonds se trouvent dans des institutions viables doivent assumer les coûts indirectement, par l'entremise de la SADC, et qu'il vaudrait peut-être mieux que ces coûts soient imputés au Trésor.

M. Baillie: Je devrais peut-être préciser ma pensée. Il y a une expression que j'aime beaucoup: «Il faut être vite sur ses patins quand la glace est mince». Mais permettez-moi de m'arrêter un instant.

Je dis qu'il convient d'effectuer une répartition. Selon moi, il est impossible de rédiger des règles absolument précises au sujet de la répartition entre le Trésor et les institutions membres. Il existe des règles, mais je pense qu'elles sont beaucoup trop vagues. C'est important pour tous les intéressés, y compris les dirigeants politiques et les dirigeants de la SADC, qui sont actuellement dans une position injuste parce que les règles relatives à la répartition des coûts sont si vagues.

Le sénateur Kirby: Pensez-vous que ces règles peuvent être clarifiées par des règlements ou qu'elles doivent l'être dans le projet de loi?

M. Baillie: Je vous répondrai à brûle-pourpoint, au risque de me faire corriger par d'autres avocats qui ont étudié la question plus à fond. À l'heure actuelle, je ne crois pas qu'il existe de pouvoir de réglementation.

Le sénateur Kirby: Pas dans le projet de loi, mais en vertu de la Loi sur la SADC, si je me souviens bien.

M. Baillie: Je ne ferai aucun commentaire à ce sujet. Même si le pouvoir existe dans la loi, c'est une question si fondamentale, dont les conséquences monétaires sont si énormes, que j'espère voir le Parlement participer au processus.

Le président: Dans le même ordre d'idées, sénateurs, nous avons l'intention d'étudier la SADC, CompCorp et d'autres organisations plus tard. Pouvons-nous améliorer la situation en étudiant leur structure et leur mode de fonctionnement?

[Text]

Mr. Baillie: I hope you will, senator. These things have evolved. I admire the way CDIC has handled its role. It has been innovative. It has done interesting and constructive things, but has done them with the base of a somewhat antiquated statute and with procedures that are way behind the times. We should have had something like Bill C-48 years ago. Yes, there is much to be done with all of those institutions.

Senator Kirby: My third question goes back to my street-smart concerns and your comments in your opening remarks that you could wind up in a situation where CDIC ends up operating an institution for some period of time.

One specific concern has been mentioned by the CBA recently, but also mentioned in these committee hearings going back over the last decade. In dealing with CDIC topics, the question arises; does CDIC need more people on its board with practical experience specifically in the running of financial institutions and particularly deposit-taking institutions? The aim would be to give the board, to use my phrase again, a greater sense of street smartness than it may have now.

I wonder if you have given any thought to that question, particularly in light of the fact that, under this act, CDIC could end up operating a financial institution for some period of time?

I should point out that we asked that question specifically of CDIC, and they can speak for themselves because they are here. However, the essence of their comment was that, if they needed that expertise, it should be possible to hire it on contract if they were faced with a problem. I think there was some scepticism about that among committee members. I just give you that background since you would not have heard that earlier testimony.

Mr. Baillie: Senator, you are dragging me out on some policy ground. I cannot resist the temptation.

Senator Kirby: When I first dealt with him, it was on some very serious policy issues so I know he is quite capable of dealing with them.

Mr. Baillie: I would like to make two comments. If there were to be significant additional outside involvement on the CDIC board, you first should have those crisper rules on allocation of expenses, as I suggested earlier. Right now, it is so blurry that you could have a real problem with more outside involvement.

The second concern is confidentiality. This is a terribly serious concern. CDIC has access to the most sensitive information about all our major financial institutions. The people whose names spring to your lips as possible CDIC board members are also likely the people deeply involved in the

[Traduction]

M. Baillie: Je l'espère, monsieur le président. Ces aspects ont évolué. J'admire la façon dont la SADC s'est acquittée de son rôle. Elle a fait preuve d'imagination. Elle a fait des choses intéressantes et constructives, mais elle y est parvenue en se fondant sur une loi un peu désuète et sur des procédures dépassées depuis longtemps. Nous aurions dû nous doter de quelque chose comme le projet de loi C-48 il y a des années. Oui, il y a beaucoup à faire avec toutes ces institutions.

Le sénateur Kirby: Ma troisième question se rapporte à mes préoccupations terre-à-terre et à vos remarques du début selon lesquelles la SADC pourrait devoir administrer une institution pendant un certain temps.

L'ABC a exprimé une préoccupation bien précise récemment, mais cette préoccupation est exprimée aux audiences de notre comité depuis une décennie. Quand on s'intéresse à la SADC, on se demande si son conseil d'administration devrait comprendre plus de gens qui possèdent une expérience pratique dans la gestion des institutions financières et plus particulièrement des institutions de dépôt. Le but visé serait de rendre le conseil plus terre-à-terre, pour reprendre mon expression.

Je me demande si vous avez réfléchi à cette question, compte tenu tout particulièrement du fait que, aux termes de la nouvelle loi, la SADC pourrait devoir administrer une institution financière pendant un certain temps?

Je fais remarquer que nous avons posé cette question à la SADC, qui peut s'exprimer elle-même puisque ses représentants sont ici. Toutefois, l'essence de sa réaction était que si elle avait besoin de ces compétences, il serait possible d'embaucher des experts à contrat en cas de difficulté. Je pense que les membres du comité en doutent un peu. Je vous le signale, étant donné que vous n'avez pas entendu ce témoignage.

M. Baillie: Sénateur, vous m'entraînez dans le domaine des politiques. Je ne peux pas résister à la tentation.

Le sénateur Kirby: Quand j'ai eu affaire à lui la première fois, c'était à propos de questions de politique très graves, alors je sais qu'il est capable de faire face à la musique.

M. Baillie: Je ferai deux observations. S'il fallait aller chercher à l'extérieur une participation importante au conseil d'administration de la SADC, il faudrait d'abord préciser les règles sur la répartition des dépenses, comme je l'ai déjà mentionné. À l'heure actuelle, elles sont si floues qu'une participation extérieure supplémentaire pourrait présenter des difficultés.

Ma deuxième inquiétude touche au caractère confidentiel des renseignements. C'est une préoccupation très grave. La SADC a accès aux renseignements les plus confidentiels qui soient sur toutes nos grandes institutions financières. Les gens dont le nom vous vient aux lèvres comme administrateurs

[Text]

community because their expertise is appreciated in other areas. I think you owe it to the participants in the financial community, who must by law give their information to CDIC, to be absolutely certain that the board is comprised of individuals with whom they are comfortable and who will not only respect the information, but be accepted as respecting the information.

If those criteria can be met, then I can see a lot of merit in having more industry involvement on that CDIC board.

Senator Kirby: A second issue which arose, I think, when Mr. King was here as a witness, concerned the issue of who should pay the costs of running FIRP. I am not talking about the costs in the large sums of money of which you were speaking, but merely the costs of the receiver's operation and so on. I am merely asking by way of clarification.

Someone said then that they understood the costs of paying a receiver in a normal bankruptcy would actually be paid by the firm going bankrupt. There is no provision and there has been no history in CDIC of charging those CDIC costs off against the firm. It struck some of us that that was not an unreasonable proposition, to take the normal bankruptcy procedure and use it in this case.

Given your experience on these issues, what is your reaction to that idea?

Mr. Baillie: In extrapolating it from every case on which I have had any involvement, I would regard the case as purely theoretical, because these deals will not be done without a CDIC subsidy.

Senator Kirby: In any event.

Mr. Baillie: So if the fees must be paid out of statement, that just increases the CDIC's contribution.

Senator Kirby: You are saying CDIC will pay them one way or the other?

Mr. Baillie: That is right.

Senator Kelleher: Just to follow up with a question raised by my friend Senator Kirby. As I understand it, under a FIRP, the possibility is contemplated that they could move in, effect a sale, and have some money left over to go back to the original investors or shareholders. That is the case I was concerned about. It seemed to me that in a situation where there was going to be some return to the shareholders, before they got some of their money back, if CDIC had stepped in utilizing its expertise and financial clout to effect this sale, I would like to see some cost recovery; charge a fee analogous to what would be charged by a liquidator. In that kind of a situation, would that be reasonable or unreasonable?

[Traduction]

éventuels de la SADC sont probablement engagés jusqu'au cou dans le milieu parce que leurs compétences sont appréciables dans d'autres domaines. Je pense que vous avez l'obligation envers les membres de la communauté financière, qui sont tenus par la loi de communiquer leur information à la SADC, d'être absolument certains que le conseil d'administration est formé de gens avec qui ils se sentent à l'aise et qui respectent l'information mais qui sont également perçus comme des gens respectueux de cette information.

Si ces critères peuvent être satisfaits, alors je peux voir beaucoup d'avantages à une participation accrue au sein du conseil d'administration de la SADC.

Le sénateur Kirby: Une deuxième question qui s'est posée, je pense, quand M. King est venu témoigner, était de savoir qui assume les frais de la restructuration. Je ne parle pas du versement des sommes importantes auxquelles vous avez fait allusion, mais simplement des honoraires du syndic, par exemple. Je demande simplement des éclaircissements.

Quelqu'un a déclaré que, dans une faillite normale, les honoraires du syndic seraient payés par le failli. Aucune disposition ne prévoit que la SADC percevrait ces honoraires auprès de l'institution et il n'y a pas de précédent en ce sens. Il a semblé à certains d'entre nous qu'il ne serait pas déraisonnable d'appliquer la procédure normale en cas de faillite.

Compte tenu de votre expérience dans ce domaine, comment réagissez-vous à cette idée?

M. Baillie: Si j'extrapole à partir des situations auxquelles j'ai participé, je trouve l'idée purement théorique, parce que ces marchés ne seront pas conclus sans une subvention de la SADC.

Le sénateur Kirby: Tout le temps?

M. Baillie: Oui. Par conséquent, s'il faut verser des honoraires, cela ne fait qu'augmenter la contribution de la SADC.

Le sénateur Kirby: Vous dites que la SADC les paiera de toutes façons?

M. Baillie: C'est exact.

Le sénateur Kelleher: Je continuerai dans la même veine, avec une question soulevée par mon ami, le sénateur Kirby. Si je comprends bien, en cas de restructuration, il pourrait arriver que la SADC entre en jeu, effectue une vente et réalise un profit qui serait remis aux anciens investisseurs ou actionnaires. Voilà la situation qui m'intéresse. Il me semble qu'avant qu'une somme ne soit versée aux actionnaires, la SADC, qui est entrée en jeu, a utilisé ses compétences et ses talents financiers pour effectuer la vente, pourrait recouvrer une partie de ses frais et exiger des honoraires semblables à ceux que percevrait un liquidateur. Dans ce genre de situation, serait-ce raisonnable ou déraisonnable?

[Text]

Mr. Baillie: Senator, I think it is reasonable. May I expand my comment? The situation where it seems most likely to arise would be where you have a corporate complex in which a deposit-taking business is one element and other healthier businesses are other elements, a securities business, an insurance business, whatever. When CDIC FIRPs, it takes the whole operation. It may have to subsidize the deposit-taking business, but it has the other business and can sell them at a better price.

If that scenario were to arise, I would agree with you. We have benefitted the overall shareholder of the complex and the shareholder should pay the cost.

I continue to think it is not likely to arise.

In the United States, they have adopted legislation, the Federal Deposit Improvements Act of 1991. That act mandates that a company which goes down below a certain limit—I think it is 2 per cent which would be 50 to 1, if my memory is right. A 2 per cent debt-equity ratio would be \$1 of equity for every \$50 of debt. If it reached that limit, the regulators would have to put that company under. That kind of fine tuning, to my mind, is illusory, because once you get 50 to 1, in reality it is more likely 60 or 70 to 1. I predict that in a case desperate enough to be FIRPed, the company will really be insolvent and there will be no net assets.

Senator Kelleher: You cleared up one problem. Let's try a second one. I think Senator Kirby and I share this, perhaps with other committee members. Where you have a provincially chartered institution, they pays their money and they gets their deposits insured and that's great.

However, when it comes to a FIRP situation, we are going to end up with two kinds of regulated companies. Those federally chartered can be FIRPed and, as we understand, those provincially chartered cannot be FIRPed. This concern was raised and so they, in our opinion, went part way towards fixing that by saying, if we can get the province to agree to attorn to the federal jurisdiction here, we will allow them to be FIRPed as well.

That means, of course, that we are dependent upon the province saying yes.

I suggested a much simpler solution, or so I thought. I said that that is no problem, that all we have to do is tell the provincially chartered institution that if they want their deposits insured they will have to agree, in advance, that we have the right to FIRP them under the act. In other words, they will attorn to our jurisdiction.

I put this question to the head of the trust company association yesterday and he said that they do not have any problem

[Traduction]

M. Baillie: Sénateur, je pense que c'est raisonnable. Puis-je ajouter une remarque? La situation qui risque de se présenter le plus souvent est celle d'un empire financier dont l'institution de dépôt n'est qu'un élément. D'autres entreprises en santé feront partie de cet empire, une entreprise de courtage en valeurs, d'assurance, etc. Quand la SADC restructure une institution financière, elle saisit l'ensemble des entreprises. Elle doit peut-être financer l'institution de dépôt, mais elle a d'autres entreprises qu'elle peut vendre à bon prix.

Si ce scénario se matérialisait, je serais d'accord avec vous. On a été utile aux actionnaires de l'empire et les actionnaires devraient assumer les coûts.

Je persiste à croire que cela n'arrivera probablement pas.

Les États-Unis ont adopté une loi, la Federal Deposit Improvements Act de 1991. Cette loi stipule qu'une entreprise dont le ratio d'endettement tombe sous un certain niveau—je pense que c'est 2 p. 100, autrement dit 50 pour 1, si je me souviens bien. Un ratio d'endettement de 2 p. 100 signifie 1 \$ de capitaux propres par 50 \$ de passif. Si l'entreprise atteint ce niveau d'endettement, les autorités ordonnent la mise en faillite. Ce genre de subtilité est illusoire, selon moi, parce qu'une fois qu'on atteint un ratio de 50 pour 1, en réalité, on risque d'avoir plutôt 60 ou 70 pour 1. Je prédis que lorsque la situation est si désespérée qu'il faut une restructuration, l'entreprise sera vraiment insolvable et il n'y aura aucun actif net.

Le sénateur Kelleher: Vous venez d'éclaircir un problème. Essayons-en un autre. Je pense que le sénateur Kirby et moi-même sommes de cet avis, ainsi que d'autres membres du comité peut-être. Les institutions constituées dans une province versent leurs primes, font assurer leurs dépôts et en sont fort aise.

Mais en cas de restructuration, nous allons nous retrouver avec deux types de sociétés réglementées. Les institutions fédérales pourront être restructurées mais pas les institutions provinciales, si nous comprenons bien. Cette question a été soulevée et, selon nous, on l'a réglée en partie en disant que, si les provinces acceptent de céder au gouvernement fédéral leurs pouvoirs dans ce domaine, les institutions provinciales pourront être restructurées elles aussi.

Cela veut dire bien sûr que nous dépendons de l'accord des provinces.

J'ai proposé une solution beaucoup plus simple, du moins me semblait-il. J'ai dit que cela ne posait aucun problème, qu'il suffisait simplement d'informer les institutions provinciales que si elles veulent faire assurer leurs dépôts, elles doivent convenir à l'avance que nous avons le droit de les restructurer aux termes de la loi. Autrement dit, elles relèveront de notre compétence.

J'en ai parlé hier au président de l'Association des sociétés de fiducie, qui m'a affirmé que cela ne les dérange pas. Pour

[Text]

with that. For the financial integrity of their institutions they do not mind a FIRP. Then I am told, and I want to know how serious a problem this is, that we cannot do that, that it is too delicate at this point in time because we have constitutional problems in the country.

I will be very honest with you. I do not necessarily buy that argument yet. I was told things like that when I was doing the free trade agreement. So I am from Missouri on this. I do not want to raise problems constitutionally if it is not a real problem in the financial area.

In your opinion, can having two tiers constitute a practical problem in the financial market?

Mr. Baillie: I do not think there is any doubt that the answer is yes, certainly it can. On the face of it, it is a dichotomy that is unsupportable in policy terms. I cannot resist—

Senator Kelleher: I know you cannot, that is why I put the question to you. We like witnesses like you. Please be our guest.

Mr. Baillie: You are pulling me down the path in these questions, and I am happy to be pulled.

Senator Kelleher: I do not think I am pulling you, I think you are walking right with me.

Mr. Baillie: I am running, but an area where I feel totally incompetent to make the judgment is the delicacy of the constitution.

Senator Kelleher: I am not putting that part of it to you.

Mr. Baillie: Putting that aside, my own regret, as a very interested observer of our financial system in this country, is the persistent reluctance of the federal government to exercise what I think is a very meaningful source of power over banks and banking. I think that if the federal government wished to flex its muscles, the muscles it very legitimately has under that banks and banking source of power, it could determine that the deposit taking business of trust companies is banking and could take over that regulation, if it wished to do so.

As a corollary, as a lawyer interest in this area I think that if the federal government wanted to extend this bill unilaterally, without any provincial consent, to include the deposit taking business of trust companies, it would have the constitutional power. I wish that we were in a constitutional mode in this country where people could do that without fear that there will be an enormous blow-up with the provinces, but I am afraid that there might be.

Senator Kelleher: Do you, as a lawyer, see any problem with a provincial institution, Baillie Trust as an example, saying that as a condition of having my deposits ensured I will

[Traduction]

assurer l'intégrité de leurs institutions, ils ne s'opposent pas à la restructuration. Mais on me dit, et je veux savoir s'il s'agit d'un problème réel, que nous ne pouvons prendre de telles mesures, que la situation est trop délicate actuellement, étant donné les problèmes constitutionnels du pays.

Je serai très franc avec vous. Je n'ai pas encore accepté cet argument. On m'a présenté des arguments de ce genre à propos de l'accord de libre-échange. Je suis donc extrêmement sceptique. Je ne veux pas soulever de problèmes constitutionnels si cela ne pose aucun problème au niveau financier.

À votre avis, l'existence de deux paliers de compétence peut-elle poser une difficulté pratique sur le marché financier?

M. Baillie: Il ne fait aucun doute que oui, elle le peut certainement. En apparence, c'est une dichotomie impossible à défendre au plan des politiques. Je ne peux résister. . .

Le sénateur Kelleher: Je sais que vous ne le pouvez pas, c'est pour cela que je vous pose la question. J'aime les témoins de votre genre. Allez-y, nous sommes tout ouïe.

M. Baillie: Vous m'entraînez sur de drôles de sentiers avec ces questions et vous savez que j'adore être entraîné.

Le sénateur Kelleher: Je ne vous entraîne nulle part, vous marchez juste à mes côtés.

M. Baillie: Je cours, mais je me sens tout à fait incompetent pour porter un jugement sur la question délicate de la constitution.

Le sénateur Kelleher: Je ne vous en demande pas tant.

M. Baillie: Restons-en là. Mon seul regret, à titre d'observateur très intéressé de notre système financier au pays, c'est que le gouvernement fédéral hésite constamment à exercer ce que je crois être une source de pouvoirs très utile sur les banques et les opérations bancaires. Je pense que si le gouvernement fédéral souhaitait exercer ses pouvoirs, des pouvoirs qui lui appartiennent légitimement en vertu de cette source de pouvoirs sur les banques et les opérations bancaires, il pourrait déterminer que les activités de dépôt des sociétés de fiducie sont des opérations bancaires et il pourrait désormais les réglementer s'il en avait envie.

Par le même raisonnement, je pense, à titre d'avocat intéressé par ce domaine, que si le gouvernement fédéral voulait appliquer le projet de loi unilatéralement, sans consentement provincial quelconque, et inclure les opérations de dépôt des sociétés de fiducie, il aurait le pouvoir constitutionnel de le faire. Je souhaiterais que nous nous trouvions dans une étape constitutionnelle permettant d'agir ainsi sans craindre un tollé de protestations de la part des provinces, mais je crains que ce ne soit pas le cas actuellement.

Le sénateur Kelleher: En tant qu'avocat, auriez-vous des objections à ce qu'une institution provinciale, la Fiducie Baillie, par exemple, consente par écrit à être assujettie à la loi sur

[Text]

agree to attorn to the jurisdiction of the FIRP legislation, and doing that in writing?

Mr. Baillie: I see an enormous problem with that technique, senator. The problem with that technique is that Baillie Trust cannot bind its own shareholders. The people whose consent you would have to get to apply this bill to Baillie Trust would not be the trust company itself but the people who own the trust company, because it is their assets, their shares and their debt that you are expropriating, that you are FIRPing. So I do not think it would be sufficient to get the consent of the trust company itself.

The section that is proposed for addition to the bill on page 16 contemplates that the provincial government would have to act. With the way this is set up, I think that would probably mean corollary provincial legislation.

Senator Kelleher: Leaving aside the constitutional sensitivity, you see having a two-tier system as a problem?

Mr. Baillie: Yes. I just do not see the contrary argument. If it is needed for federal institutions, I cannot understand why it is not needed for provincial institutions.

Senator Kelleher: Your opening remarks concern me because you said that you had spoken to Mr. Justice Estey before appearing and that he said to you, which I agree he said, that even though it has some shortcomings and concerns it is important enough that we should get it through. To a degree you have said the same thing. But with the greatest respect of to Mr. Justice Estey, he did not tell you all of his evidence. He started down the path too and was a willing participant, and after we got him going he said that he was upset because this legislation does not follow his recommendations whatsoever. Paraphrasing, he said that as far as he is concerned, this legislation has missed the point of his recommendations, and he went to those recommendations. He said that he does not think it is doing what it should be doing at all, that his recommendations are not being implemented.

This concerns me. On the one hand he is saying that he guesses we should pass it, and then on the other hand, when we get him going, he says that we are just not following what he recommended. This concerns me because I have a great deal of respect for him, both as a lawyer and a jurist. He examined this whole situation for quite awhile, and now he is telling us that we are not following his main recommendations. This leaves me, as a committee member, in a bit of a dilemma. Can you help me?

Mr. Baillie: Senator, just to deal with a minor point, I hope I did not say that I had spoken with Mr. Justice Estey. My

[Traduction]

la restructuration des institutions financières si elle veut faire assurer ses dépôts?

M. Baillie: Une objection de taille, sénateur. La Fiducie Baillie ne peut pas lier ses propres actionnaires. Les gens dont il faudrait obtenir le consentement afin que le projet de loi s'applique à la Fiducie Baillie ne sont pas la fiducie elle-même mais ceux à qui elle appartient, parce que ce sont leurs avoirs, leurs actions et leur passif qu'on exproprie, qu'on restructure. Par conséquent, je ne pense pas qu'il suffirait d'obtenir le consentement de la société de fiducie.

L'article qu'on propose d'ajouter à la page 16 stipule que le gouvernement provincial devrait agir. De la façon dont il est formulé, cela voudrait probablement dire adopter une loi provinciale semblable.

Le sénateur Kelleher: Oublions la sensibilité constitutionnelle pour un instant. Un système à deux paliers présenterait-il des difficultés, à votre avis?

M. Baillie: Oui. Je ne vois tout simplement pas d'argument contraire. S'il est nécessaire pour les institutions fédérales, je ne vois pas pourquoi il ne le serait pas pour les institutions provinciales.

Le sénateur Kelleher: Votre déclaration liminaire m'inquiète parce que vous avez affirmé avoir parlé avec le juge Estey avant de comparaître. Il vous aurait déclaré, et je conviens qu'il l'a fait, que malgré quelques lacunes et quelques préoccupations, le projet de loi est assez important pour que nous l'adoptions. Dans une certaine mesure, vous avez déclaré la même chose. Mais avec tout le respect que je dois au juge Estey, il ne vous a pas raconté tout son témoignage. Il est remonté aux sources lui aussi et il a participé de bon gré, mais quand nous lui avons tiré les vers du nez, il nous a affirmé qu'il était troublé parce que le projet de loi ne suit pas du tout ses recommandations. Pour paraphraser ses propos, en ce qui le concerne, le projet de loi passe à côté de ses recommandations, qu'il nous a ensuite décrites. Il a déclaré qu'il ne croit pas que le projet atteindra les buts qu'il devrait viser, que ses recommandations ne sont pas mises en oeuvre.

Cela m'inquiète. D'un côté, il affirme que nous devrions probablement adopter le projet de loi et de l'autre, quand nous lui tirons les vers du nez, il déclare que nous ne donnons tout simplement pas suite à ses recommandations. Cela m'inquiète parce que je le respecte beaucoup, comme avocat et comme juriste. Il s'est penché sur cette question pendant assez longtemps et maintenant il nous déclare que nous ne donnons pas suite à ses principales recommandations. Je suis donc un peu perplexe, à titre de membre du comité. Pouvez-vous m'aider?

M. Baillie: Sénateur, simplement pour apporter une petite précision, j'espère ne pas avoir déclaré que j'ai parlé au juge

[Text]

comment was that I had chatted with your counsel prior to the meeting, who gave me a summary of what Mr. Justice Estey had said. That is just by the way.

I have not studied Mr. Justice Estey's concerns. My impression is that his concern is not so much that this bill is inconsistent with what he proposed, but rather that he hoped it would be fitted into a wider package. Is that, in your understanding, a fair summation? I do not think he is saying that this is a bad bill. I think he is saying it should be in a wider—

Senator Kelleher: It does not go far enough. It really does not solve the problems that he saw revealed by his investigation. As far as it goes, it is okay, but he really does not think we are tackling the problems that he saw as a result of his investigation.

Senator Kirby: He also echoed very strongly your concern about the bill not dealing adequately with the allocation of costs. I think it would be fair to say that would be his biggest single concern.

Senator Kelleher: Maybe you could have a go at it in that context.

Mr. Baillie: I am not sure I am going to take that particular question because, first, I am not sure I am familiar with all that Mr. Justice Estey is after and, second, I am a strong believer that in this area, having worked in this city making representations, sometimes half a loaf is better than none, and I think this is one of those cases. I just do not think I am going to follow that particular avenue, if you do not mind.

Senator Beaudoin: I have a supplementary question to Senator Kelleher's second question, the question of banking. You say that the Parliament of Canada may go much further than it is now going. Of course it is true that banking is an exclusive federal competence. There is no doubt in the world about that. And it is equally true that it has been interpreted generously by the Privy Council and the Supreme Court of Canada thereafter.

Are you saying that the Parliament of Canada may intervene with federal authorities dealing with corporations incorporated provincially and being in the field of the deposit business—if I may use that term, and I do not know if it is the correct term—but does not do so?

Is that what you said, or do you say that we should intervene? What is your view on the question of regulating that field?

Nobody disputes in our country that Ottawa alone may legislate in respect of banking. There is no doubt about that. Coming from Quebec, for example, I know that Quebec is sensitive with respect to financial institutions. If those financial

[Traduction]

Estey. J'ai affirmé avoir discuté avec votre conseiller juridique avant la réunion et votre conseiller m'a résumé les propos du juge Estey. Je le précise en passant.

Je n'ai pas étudié ce qui préoccupe le juge Estey. J'ai l'impression qu'il ne s'inquiète pas tant que le projet de loi ne soit pas conforme à ce qu'il avait proposé, que du fait qu'il aurait espéré le voir intégré dans un ensemble plus vaste. Ai-je bien résumé la situation, selon vous? Je ne crois pas qu'il affirme que ce soit un mauvais projet de loi. Je pense qu'il affirme qu'il devrait faire partie d'un ensemble plus vaste.

Le sénateur Kelleher: Il ne va pas assez loin. Il ne règle pas vraiment les problèmes que l'enquête du juge Estey a révélés. Compte tenu de ses limites, il n'est pas mal, mais le juge Estey ne croit pas que nous réglons les problèmes qu'il a constatés dans son enquête.

Le sénateur Kirby: Il a également exprimé très clairement la crainte—que vous partagez avec lui—que le projet de loi ne règle pas convenablement la question de la répartition des coûts. Je ne crois pas me tromper en disant que c'était sa plus grande inquiétude.

Le sénateur Kelleher: Vous pourriez peut-être commenter dans ce contexte.

M. Baillie: Je ne suis pas certain de vouloir répondre à cette question, parce que, premièrement, je ne pense pas connaître assez bien les intentions du juge Estey et, deuxièmement, parce que je crois fermement, après avoir donné mon opinion dans cette ville, que, dans ce domaine, un tiens vaut parfois mieux que deux tu l'auras, ce qui me paraît être le cas cette fois-ci. Je préférerais donc ne pas m'aventurer sur ce terrain, avec votre permission.

Le sénateur Beaudoin: J'ai une question supplémentaire reliée à la deuxième question du sénateur Kelleher, au sujet des opérations bancaires. Vous affirmez que le Parlement du Canada pourrait aller beaucoup plus loin. Il est vrai que les opérations bancaires relèvent de la compétence fédérale. Cela ne fait aucun doute. Il est également vrai que ce pouvoir a été interprété fort généreusement par le Conseil privé et par la Cour suprême.

Êtes-vous en train de dire que le Parlement du Canada pourrait intervenir de concert avec les autorités fédérales chargées des sociétés provinciales qui exercent des activités dans le domaine des dépôts—j'emploie l'expression sans trop savoir si elle est correcte—mais qu'il ne le fait pas?

Prétendez-vous ou affirmez-vous que nous devrions intervenir? Quelle est votre opinion sur la question de la réglementation de ce domaine?

Personne ne nie dans notre pays que seul Ottawa peut légiférer dans le domaine des opérations bancaires. Cela ne fait aucun doute. Originaire du Québec, par exemple, je sais que les institutions financières sont un secteur sensible pour le

[Text]

institutions are operating in the field of banking, they come under federal law, or they should come under federal law. If they are operating in some other fields that are not banking operations or are not accessory to banking operations, then we must follow the division of powers. If it is internal trade, it is provincial; if it is interprovincial trade, it is federal. Is that what you had in mind when you said Ottawa is not occupying the whole field it may occupy? My question is one of clarification.

Mr. Baillie: I understand, sir. May I take a minute to answer, because it is a very important question. I want to illustrate the constitutional point and then respond to your point.

Prior to the current Bank Act, and I am talking now about the early through to the mid-1960s, a number of offshore corporations that wanted to enter Canada's financial community—offshore banks for the most part, but some other offshore corporations—came in at the provincial level and established corporations which borrowed money in the commercial paper market with the guarantee of the offshore parent and made loans on the asset side of their balance sheet. There was quite a lot of that. Some of those corporations became quite large, entering the commercial paper market and lending money. The new Bank Act simply said, "Stop, you cannot do that any more." It said that to companies that were provincial companies operating as provincial companies.

No, I never heard anybody raise any question as to the constitutionality of that provision.

Senator Beaudoin: About the constitutionality of what?

Mr. Baillie: Of the Bank Act saying you cannot do that, that the provincial companies must come to federal jurisdiction if you want to engage in that activity. I never heard anybody raise any doubt as to the constitutionality of that federal initiative, where they occupied that field in that context.

Right now you have the problem with the "equals approach" in Ontario. I am sure you have heard about that in some of these committee sessions. If the federal government were to say it thought that a trust company taking deposits from the public, insured by the CDIC, and lending money in competition with the banks was engaged in the business of banking and properly regulated by the federal government, that is within the federal government's power. It has not done it. I do not think it is likely to do it, but I think it is within the constitutional power of the federal government.

Senator Beaudoin: But who made that judgment?

[Traduction]

Québec. Si ces institutions financières exercent des activités bancaires, elles relèvent des lois fédérales ou devraient le faire. Si elles exercent des activités dans des domaines autres que les opérations bancaires ou qui ne sont pas accessoires aux opérations bancaires, ce n'est pas le cas, et nous devons alors respecter le partage des pouvoirs. S'il s'agit de commerce interne, c'est du ressort provincial; s'il s'agit de commerce interprovincial, c'est du ressort fédéral. Est-ce ce que vous aviez en tête quand vous avez déclaré qu'Ottawa n'occupe pas tout le champ de compétence qui lui appartient? Je cherche des éclaircissements.

M. Baillie: Je comprends, monsieur. M'accordez-vous une minute pour répondre, parce que c'est une question très importante. Je veux illustrer l'argument constitutionnel, puis répondre à votre question.

Avant l'adoption de la Loi sur les banques actuelle, et je remonte à la première moitié des années 60, un certain nombre de sociétés étrangères qui ont voulu s'établir dans le milieu financier canadien—des banques étrangères pour la plupart, mais aussi quelques sociétés étrangères—se sont constituées au niveau provincial et ont créé des sociétés qui empruntaient sur le marché du papier commercial avec la garantie de la société mère étrangère et qui effectuaient des prêts comptabilisés à leur actif. Il y a eu beaucoup de situations de ce genre. Certaines de ces sociétés sont devenues assez grosses sur le marché du papier commercial et des prêts. La nouvelle Loi sur les banques stipule simplement que ce n'est plus possible. Ces nouvelles dispositions s'adressent aux sociétés provinciales qui exerçaient leurs activités à titre de sociétés provinciales.

Je n'ai jamais entendu quelqu'un mettre en doute la constitutionnalité de cette disposition.

Le sénateur Beaudoin: La constitutionnalité de quoi?

M. Baillie: Du fait que la Loi sur les banques peut interdire ces activités, que les sociétés provinciales doivent relever de la compétence fédérale pour pouvoir exercer ce genre d'activités. Je n'ai jamais entendu qui que ce soit mettre en doute la constitutionnalité de cette mesure fédérale confirmant les pouvoirs fédéraux dans ce domaine.

À l'heure actuelle, il y a le problème de «méthode de l'égalité» en Ontario. Vous en avez certainement entendu parler dans certaines séances de votre comité. Si le gouvernement fédéral affirmait qu'une société de fiducie acceptant des dépôts du public, assurée par la SADC et effectuant des prêts concurrentiels avec ceux des banques effectue des opérations bancaires et qu'elle est régie par le gouvernement fédéral, il aurait le pouvoir de le faire. Il ne l'a pas fait. Je ne crois pas qu'il risque de le faire, mais je crois qu'il a le pouvoir constitutionnel de le faire.

Le sénateur Beaudoin: Mais qui en a décidé ainsi?

[Text]

Mr. Baillie: It has been made over three decades. It is a simple fact that there has never been a judgment to intervene. I guess every successive Minister of Finance has made the judgment not to intervene. Right now, we have it in an acute way, because when the new federal legislation comes in—which we hope will be in June—all federal powers will be administered under a relatively uniform code, and there the provincial trust companies will be operating under a different set of rules.

Senator Kirby: I should point out, Mr. Baillie, that this committee, in a report a year or two ago, came down strongly against the “equals approach” in Ontario. Our view is that it is inherently unconstitutional and probably illegal—if anyone would ever test it—for exactly the reasons you said. We find it interesting that Canadian governments of successive parties have argued strongly against the extra-territorial application of U.S. laws into Canada, but no one has challenged the extra-territorial application of Ontario’s “equals approach” outside of Ontario within Canada. It strikes a lot of us as an anomalous situation that should not be allowed to be sustained. I thought I should comment on that in light of your raising the issue.

Senator Simard: When is a FIRP a FIRP? When is a FIRP born and alive and well? I believe I heard you saying that after a certain time, or after a FIRP operation is started or completed, the CDIC might be responsible for the depositors above \$60,000 and possibly all the unsecured creditors. Is that what you said? Is that when a substantial part of the assets are invested in the CDIC, or is it after a buyer has been found and the operation completed that the CDIC then becomes legally responsible for unsecured losses?

Mr. Baillie: Perhaps I should describe what I think would happen and then try to answer your question in that context. Let me preface this by saying that for a sale to be productive, it must be a going-concern sale. The thing that knocks values enormously is if you must close the doors, stop operating and then sell, because while you have stopped operating, you lose goodwill. So for the FIRPing to be successful, the CDIC will want to keep the doors open.

Now, let us assume you are dealing with a FIRPed trust company. You are a depositor or a trade creditor or a bank customer or a borrower. You read in the newspaper one morning that the CDIC has FIRPed the trust company, and it now belongs to the CDIC. You are horrified. It seems to me that the first thing you would do is go to that company and say, “If I am to go on dealing with you, I want assurance that I am safe.”

[Traduction]

M. Baillie: La décision a été prise il y a plus de trois décennies. C’est tout simplement un fait que personne n’a décidé d’intervenir. Je suppose que les divers ministres des Finances qui se sont succédé ont décidé de ne pas intervenir. À l’heure actuelle, c’est très évident, parce que quand la nouvelle loi fédérale entrera en vigueur—nous espérons que ce sera en juin—tous les pouvoirs fédéraux seront administrés en vertu d’un code relativement uniforme, tandis que les sociétés de fiducie provinciales seront régies par des règles différentes.

Le sénateur Kirby: Je fais remarquer, monsieur Baillie, que notre comité a rejeté très clairement cette méthode de l’Ontario dans un rapport publié il y a un an ou deux. Nous estimons qu’elle est fondamentalement inconstitutionnelle et probablement illégale—si quelqu’un la contestait—pour les raisons que vous venez justement d’évoquer. Nous trouvons intéressant que les gouvernements canadiens de toutes tendances se soient montrés très fortement opposés à l’application extraterritoriale des lois américaines au Canada, mais qu’aucun d’entre eux n’ait contesté l’application de la méthode ontarienne dans les autres provinces du Canada. Pour beaucoup d’entre nous, cette situation paraît anormale et ne devrait pas continuer. J’ai cru bon d’apporter cette précision étant donné que vous avez soulevé la question.

Le sénateur Simard: Quand une restructuration est-elle vraiment une restructuration? Quand l’institution restructurée est vivante et en bonne santé? Je crois vous avoir entendu déclarer qu’après un certain temps ou après que la restructuration est déclenchée ou terminée, la SADC pourrait devoir assumer à l’égard des déposants et peut-être de tous les créanciers non garantis une responsabilité supérieure à 60 000 \$. Ai-je bien entendu? La SADC devient-elle légalement responsable des pertes non garanties lorsqu’une partie importante de l’actif est investi chez elle ou après que l’acheteur a été trouvé et que l’opération est achevée?

M. Baillie: Je devrais peut-être décrire ce qui arriverait, selon moi, puis essayer de répondre à votre question dans ce contexte. Je précise, en guise de préambule, que pour qu’une vente soit rentable, elle doit porter sur une société qui exerce encore ses activités. Ce qui fait chuter la valeur, c’est l’obligation de fermer boutique, de mettre un terme aux activités avant de vendre, parce que pendant la période d’inactivité, on perd des clients. Par conséquent, pour que la restructuration réussisse, la SADC veut garder les portes ouvertes.

Supposons maintenant qu’il soit question d’une société de fiducie restructurée. Vous êtes un déposant, un créancier commercial ou encore une banque client ou un emprunteur. Vous lisez un beau matin dans le journal que la SADC restructure la fiducie, qui lui appartient désormais. Vous êtes horrifié. Il me semble que votre première réaction sera de vous précipiter chez cette fiducie pour faire savoir que vous ne ferez plus

[Text]

They have the legal ability to say, "Go away. You cannot sue us because the statute says you cannot sue us. You are stuck, so just go away."

If they tell you to do that, then to that extent, they have lost goodwill. They will want to continue to deal with you. They will want to continue to have your money and get new money. I think that you will say to them, "I will not give you any more money or continue to deal with you unless I am assured that I will be protected." I think they will give you that assurance to preserve the goodwill. I do not think they can give you the assurance for your post-FIRPing activities without sweeping into your pre-FIRPing activities. So I think they will wind up willy-nilly, stuck with the responsibility for the creditors and— as Senator Kirby pointed out—not the subordinated creditors, but the operating creditors, without regard to the CDIC creditors. That will be the practical result, not a legally dictated result.

Senator Simard: You began by pointing out some weaknesses or shortfalls in the drafting as a result of the amendments. Did you say that the recommended amendments are absolutely necessary?

Mr. Baillie: In the course of my remarks, I pointed out two technical points which I hope officials will address. They are technical points, and I will go back to them if you wish.

Senator Simard: We have your evidence.

Mr. Baillie: There are no substantial points that are so essential that you should suggest that they be addressed as a condition to the bill going through.

Senator Kirby: I want some clarification on that. I want to know if that is exactly what you meant to say or whether there is one additional order to be included in the bill. In your comments in response to my opening question, you said that the failure of the bill to deal with the allocation costs between CDIC and the Consolidated Revenue Fund was the single biggest weakness in the bill. While it makes sense for you to proceed with the bill in its current form, I inferred from your answer to me that you would have preferred to have the cost allocation issue dealt with in the current bill rather than in subsequent amendments to the CDIC bills.

Mr. Baillie: Given my druthers, yes. But it is such a can of worms that it will take a long while to deal with it. I am saying that now you take the world as you find it.

[Traduction]

affaire avec elle si vous n'obtenez pas l'assurance que vos fonds sont protégés. La fiducie pourrait légalement vous répondre d'aller au diable, que vous ne pouvez pas la poursuivre parce que la loi l'interdit, que vous êtes coincé.

Si elle vous répond ainsi, alors elle aura perdu un client. Elle voudra au contraire continuer de faire affaire avec vous, Elle voudra garder vos dépôts et en obtenir davantage. Je pense que vous leur direz que vous ne déposerez plus un sou chez elle et ne continuerez plus de faire affaire avec elle si elle ne vous assure pas que vous êtes protégé. Je pense qu'elle vous donnera cette assurance pour vous garder parmi ses clients. Je ne crois pas qu'elle pourra vous donner une assurance pour les activités postérieures à la restructuration sans englober également les activités antérieures à la restructuration. Par conséquent, je crois qu'elle devra, de gré ou de force, assumer la responsabilité à l'égard des créanciers et—comme l'a fait remarquer avec justesse le sénateur Kirby—non pas les créanciers de rang inférieur, mais les créanciers actifs, sans égard aux créanciers de la SADC. Ce sera le résultat pratique, pas le résultat imposé par la loi.

Le sénateur Simard: Vous avez débuté en signalant quelques faiblesses ou lacunes du projet de loi, par suite des amendements. Avez-vous déclaré que les amendements recommandés sont absolument nécessaires?

M. Baillie: Au fil de mes remarques, j'ai signalé deux aspects techniques que le législateur réglera, je l'espère. Ce sont des points techniques et je peux les décrire à nouveau si vous le souhaitez.

Le sénateur Simard: Nous avons consigné votre témoignage.

M. Baillie: Il n'y a pas d'aspects importants si essentiels que vous devriez exiger qu'ils soient réglés avant d'adopter le projet de loi.

Le sénateur Kirby: Je voudrais quelques éclaircissements à ce sujet. Je veux savoir ce que vous voulez dire exactement ou s'il faut ajouter une nouvelle condition au projet de loi. Dans vos remarques en réponse à ma première question, vous avez déclaré que l'incapacité du projet de loi de régler la question de la répartition des coûts entre la SADC et le Trésor était la seule grande faiblesse du projet de loi. Même s'il paraît logique pour vous que le projet de loi dans sa forme actuelle suive son cours, j'ai cru comprendre d'après votre réponse que vous auriez préféré que la question de la répartition des coûts soit réglée par le projet de loi actuel plutôt que par des modifications ultérieures de la loi sur la SADC.

M. Baillie: Ce serait effectivement ma préférence. Mais c'est une question tellement compliquée qu'il faudra beaucoup de temps pour la régler. Je dis qu'il faut prendre le monde comme il est.

[Text]

Senator Kirby: I understand that. I am surprised that you think that that is such a can of worms.

In the second round, I had wanted to ask you whether or not you had ever made any submission—formal or informal—to the government or to any committee that would allow us to get some feel for how that allocation issue could be handled in law.

Mr. Baillie: No, sir. I am just aware of the problem. To expand on it a bit, the prime test that exists now is in the act itself, not in the bill, namely, that the CDIC board is authorized to do certain things to reduce a risk or reduce or avert a threatened loss.

Senator Kirby: Right.

Mr. Baillie: That is essentially the only guideline there is. It is not a bad guideline, but it is so fuzzy that it leaves enormous areas for judgment. I have not seen any helpful alternative model.

Senator Perrault: You are sounding a dire warning when you say that the CDIC may be open to pay all creditors above the subordinated debt level. The implications of that are enormous.

Mr. Baillie: But it is what has been happening.

Senator Perrault: But you are talking about the future scenario. With the economy in the condition it is, that is a rather grave warning.

Mr. Baillie: First, I may be wrong about the actual scenario. Second, FIRPing is a last resort procedure. I would think that the CDIC, if it did not think an institution could be kept alive, would go to the winding up mode.

FIRPing only fits the narrow set of facts when you have an institution that is insolvent or not viable, where there is not adequate cooperation from the shareholders and subordinated creditors and where there is a chance of a successful going concern sale. If you do not have those three conditions met, there is no point in FIRPing.

Senator Perrault: You want to maintain a viable operation as much as possible, do you not?

Mr. Baillie: Yes, but my personal judgment is that in making the decision to FIRP, CDIC will have to take into account the implications that I have described and might elect instead to go to the winding up route. As you probably know, presently there is a Quebec mutual life company in the winding up stage which is carrying on operations, receiving premiums, paying policyholders and selling off its business in blocks.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Je comprends. Je suis étonné de vous entendre dire que c'est une question bien compliquée.

Dans la deuxième série de questions, je voulais vous demander si vous avez jamais présenté au gouvernement ou à un comité de mémoire—officiel ou non—qui nous donnerait une idée de la manière dont cette question de la répartition des coûts pourrait être réglée dans la loi.

M. Baillie: Non monsieur. Je suis simplement au courant de l'existence du problème. Mais pour préciser un peu, le premier moyen stipulé dans la loi elle-même, pas dans le projet de loi, est que le conseil d'administration de la SADC peut prendre des mesures pour réduire les risques ou encore pour réduire ou empêcher un risque de perte.

Le sénateur Kirby: C'est exact.

M. Baillie: Il s'agit essentiellement de la seule ligne directrice qui existe actuellement. Elle n'est pas mauvaise, mais elle est si floue qu'elle donne lieu à une grande part de jugement. Je n'ai pas vu d'autre solution utile.

Le sénateur Perrault: Vous semblez faire une terrible mise en garde quand vous affirmez que la SADC pourrait devoir rembourser tous les créanciers au-dessus des créanciers de rang inférieur. Les implications sont énormes.

M. Baillie: Mais c'est la réalité.

Le sénateur Perrault: Mais vous parlez du scénario de l'avenir. Compte tenu de l'état actuel de l'économie, c'est une mise en garde plutôt grave.

M. Baillie: Premièrement, je me trompe peut-être au sujet du scénario réel. Deuxièmement, la restructuration d'une institution financière est une mesure de dernier ressort. Je pense que si la SADC ne croit pas qu'une institution peut survivre, elle demandera la liquidation.

La restructuration ne convient qu'à une situation bien définie: lorsqu'une institution est insolvable ou cesse d'être viable, lorsque la coopération des actionnaires et des créanciers de rang inférieur est insuffisante et qu'il y a une chance de trouver un acheteur pour l'institution qui continuera d'exercer ses activités. Si ces trois conditions ne sont pas réunies, il est inutile de procéder à la restructuration.

Le sénateur Perrault: Vous voulez maintenir autant que possible une entreprise viable, n'est-ce pas?

M. Baillie: Oui, mais je pense personnellement qu'avant de se lancer dans une restructuration, la SADC devra tenir compte des implications que j'ai décrites et qu'elle pourra peut-être décider plutôt de liquider l'institution. Comme vous le savez probablement, une société d'assurance-vie est en cours de liquidation au Québec et elle continue d'exercer ses activités, de recevoir des primes, de payer les assurés et de

[Text]

That option will be legally available to CDIC. With that approach you do not pay the other creditors.

It is difficult to fit the deposit institutions in there. I am anxious that we not exaggerate the role of the FIRPing. It is a weapon, but only one of among a number of weapons that will be available to CDIC.

The Chairman: I should now thank you for coming here today. We will have other hearings regarding situation of financial institutions and may need your help. Thank you very much for being here today.

The meeting continued *in camera*.

[Traduction]

vendre ses activités en blocs. Selon la loi, cette solution s'offrirait encore à la SADC. Dans ce cas, on ne paie pas les autres créanciers.

Il est difficile de faire entrer les institutions de dépôt dans ce cadre. Je souhaite ardemment que nous n'exagérions pas le rôle de la restructuration. C'est une arme, mais une arme parmi d'autres auxquelles la SADC pourra recourir.

Le président: Je vous remercie d'être venu nous voir aujourd'hui. Nous tiendrons d'autres audiences sur la situation des institutions financières et aurons peut-être encore besoin de vos services à ce moment-là. Je vous remercie de votre présence parmi nous aujourd'hui.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Tory, Tory, DesLauriers and Binnington, Barristers and Solicitors: *De la firme d'avocats Tory, Tory, DesLauriers et Binnington:*

Mr. James C. Baillie.

M. James C. Baillie.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Tuesday, May 12, 1992
Tuesday, May 19, 1992

Issue No. 15

Fourth and last proceedings on:

Examination of the subject matter of Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof; and

First and last proceedings on:

Examination of Bill C-68, an Act to amend the Competition Act (multi-level marketing plans and pyramid selling); and

Fifth proceedings on:

Special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

**Thirteenth, fourteenth and fifteenth reports of
the Committee**

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du Commerce

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Le mardi 12 mai 1992
Le mardi 19 mai 1992

Fascicule n° 15

Quatrième et dernier fascicule concernant:

Étude du sujet du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence; et

Premier et dernier fascicule concernant:

Étude du projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur la concurrence (commercialisation à paliers multiples et vente pyramidale); et

Cinquième fascicule concernant:

Étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

**Treizième, quatorzième et quinzième rapports du
Comité**



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Kirby
Beaudoin	*Murray
DeBané	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
Kelleher	Simard
Kelly	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

L'honorable Jean-Marie Poitras, *président*

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Kirby
Beaudoin	*Murray
DeBané	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
Kelleher	Simard
Kelly	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, March 30, 1992:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine the subject-matter of Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof, in advance and the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, May 11, 1992:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Carney, P.C., seconded by the Honourable Senator Keon, for the second reading of Bill C-68, an Act to amend the Competition Act (multi-level marketing plans and pyramid selling).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carney, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Buchanan, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, December 17, 1991:

The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc;

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to conduct a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions; and

That the Committee presents its report no later than June 30, 1992.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 30 mars 1992:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyée par l'honorable sénateur Doyle:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée, à la majorité.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 11 mai 1992:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Carney, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Keon, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur la concurrence (commercialisation à paliers multiples et vente pyramidale).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carney, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Buchanan, C.P., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 17 décembre 1991:

L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à entreprendre une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 juin 1992.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 12 MAI 1992

(18)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 10, à la pièce 257, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Haidasz, Kelleher, Kelly, Kirby, Poitras et Thériault. (6)

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'Économie, et Mme Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Le Comité poursuit son ordre de renvoi du 30 mars 1992, relativement à la teneur du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat et toute question s'y rattachant.

Le Comité considère un projet de rapport au Sénat.

Il est convenu qu'une ébauche du rapport sera envoyée aux membres du Comité, mercredi matin le 13 mai 1992, par télécopie, pour obtenir leurs commentaires et suggestions, avec l'objectif de déposer le rapport au Sénat le jeudi 14 mai 1992.

Il est convenu que, dans une note adressée à tous les membres du Comité, il sera précisé qu'à défaut d'avoir reçu le mercredi 13 mai avant 17 h 00, les commentaires des membres sur le projet de rapport, les membres seront considérés comme ayant donné leur accord sur le contenu du rapport.

Le Comité considère ses travaux futurs d'ici la fin juin 1992. Une proposition sera soumise aux membres pour approbation.

Le Comité convient d'engager les services de M. Doug Flaherty pour son étude spéciale sur les propositions de règlement touchant les renseignements confidentiels.

Le Comité adopte son treizième rapport demandant au Sénat l'autorisation d'engager du personnel de recherche et l'approbation du budget pour l'étude spéciale sur la SADC, COMPCORP et PACIC.

À 12 h 00, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 12, 1992

(18)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day *in camera* at 11:10 am, in Room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Jean-Marie Poitras, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Haidasz, Kelleher, Kelly, Kirby, Poitras and Thériault. (6).

Also in attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr Gerald Goldstein, Economics Division, and Ms Nathalie Pothier, Research Assistant.

In compliance with its Order of Reference dated March 30, 1992, the Committee continued to consider Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof, before this bill or any related matter is submitted to the Senate.

The Committee considered a draft report to the Senate.

It was agreed that a draft of the report would be sent to the members of the Committee on Wednesday morning, May 13, 1992 by facsimile to obtain their comments and suggestions, in order to table the report in the Senate on Thursday, May 14, 1992.

It was agreed that it would be specified in a note to all members of the Committee that unless comments or suggestions on the draft report were received by 5:00 pm on Wednesday, May 13, members would be considered to have given their agreement to the contents of the report.

The Committee considered the work it would do by the end of June, 1992. A proposal will be submitted to the members for approval.

The Committee agreed to retain the services of Doug Flaherty for a special study of the draft regulations on confidential information.

The Committee adopted its thirteenth report, asking the Senate for authorization to hire research staff and approval of the budget for the special study of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (COMPCORP) and the Property and Casualty Insurance Compensation Corporation (PACIC).

At 12:00 noon, the Committee adjourned to the call of the Chair.

LE MARDI 19 MAI 1992

(19)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 08, à la pièce 250, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Kirby, Lynch-Staunton, Oliver, Poitras, Simard. (5)

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'Économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 17 décembre 1992, relativement à la conduite d'une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

MM. Gerald Goldstein du Service de recherche et Gaétan Drolet, consultant auprès du Comité, font une présentation sur la démutualisation et M. Drolet répond aux questions.

M. Flaherty, consultant auprès du Comité, fait une présentation sur les informations confidentielles concernant les clients des institutions financières canadiennes.

Le Comité entreprend l'étude son ordre de renvoi du 11 mai 1992, relativement au projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur la concurrence (commercialisation à paliers multiples et vente pyramidale).

Il est proposé par le sénateur Kirby, que le projet de loi C-68 soit rapporté au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le Président, au nom du Comité, demande qu'un suivi soit donné par le ministère des Finances, relativement à la question des administrateurs affiliés sur laquelle le Comité a fait rapport.

À 17 h 55 le Comité ajourne ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

TUESDAY, MAY 19, 1992

(19)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:08 pm, in Room 250, East Block, the Chairman, the Honourable Jean-Marie Poitras, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Kirby, Lynch-Staunton, Oliver, Poitras and Simard (5).

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Also in attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Economics Division, and Ms Nathalie Pothier, Research Assistant.

In compliance with its Order of Reference dated December 17, 1991, the Committee continued its special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

Gerald Goldstein, from the Research Branch, and Gaétan Drolet, consultant to the Committee, made a presentation on demutualization; Gaétan Drolet answered questions.

Doug Flaherty, consultant to the Committee, made a presentation concerning confidential information on clients of Canadian financial institutions.

In compliance with its Order of Reference dated May 11, 1992, the Committee began its consideration of Bill C-68, An Act to amend the Competition Act (multi-level marketing plans and pyramid selling).

It was moved by Senator Kirby that Bill C-68 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that the Chairman, on behalf of the Committee, would ask that the Department of Finance follow up on the question of affiliated directors, on which the Committee had reported.

At 5:55 pm, the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

RAPPORTS DU COMITÉ

WEDNESDAY, May 13, 1992

Le MERCREDI 13 mai 1992

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

THIRTEENTH REPORT

TREIZIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, December 17, 1991, to conduct a special study on the Canadian Deposit Insurance Corporation, the Canadian Life and Health Insurance Property and the Casualty Insurance Compensation Corporation, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mardi 17 décembre 1991 à entreprendre une étude spéciale sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, la Société canadienne d'indemnisation des assurances de personnes et la Société canadienne d'indemnisation en matière d'assurances, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Le président

JEAN-MARIE POITRAS
Chairman

THURSDAY, May 14, 1992

Le JEUDI 14 mai 1992

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

Le Comité spécial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

FOURTEENTH REPORT

QUATORZIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred the study of the subject-matter of Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof has, in obedience to the Order of reference of Monday, March 30th, 1992, examined the said bill and now reports the same with the following proposed amendments and recommendations.

Votre Comité, auquel a été déferé l'étude du sujet du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, a conformément à l'ordre de renvoi du lundi, 30 mars 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les propositions d'amendement et les recommandations contenues dans le texte qui suit.

On Tuesday May 12, 1992, the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce completed its mandated pre-study of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act. This Bill is currently awaiting third reading in the House of Commons.

Le Comité a terminé son étude préalable du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, le mardi 12 mai 1992. Ce projet de loi sera bientôt en troisième lecture à la Chambre des communes.

The Bill provides the government with another option for dealing with troubled federally-chartered financial institutions that are members of the Canada Deposit Insurance Corporation.

Le projet de loi C-48 offre au gouvernement un nouveau moyen de venir en aide aux institutions financières à charte fédérale qui sont membres de la SADC et qui éprouvent des difficultés.

The Committee is aware that a number of amendments will improve the Bill before it leaves the House. For example, one change will allow for agreements to be established between the federal government and a province to allow provincial regulatory authorities to work with CDIC to use a Financial institution restructuring process (FIRP) with respect to institutions regulated under that particular provincial jurisdiction; another deals with the Canadian Payments Association; others, with the stay proceedings.

Le Comité reconnaît que de nombreuses améliorations seront apportées au projet de loi avant qu'il ne quitte les Communes. Une modification porte par exemple sur des ententes entre le gouvernement fédéral et une province pour que les institutions financières à charte provinciale assurées par la SADC soient couvertes par le processus de restructuration d'une institution financière (PRIF) contenu dans le projet de loi. Un autre amendement porte sur l'Association canadienne des paiements, et d'autres encore sur la suspension des procédures.

The Banking Committee, after hearing a number of witnesses - officials from the Department of Finance and from CDIC, representatives from the industry and selected experts - who were aware of the amendments made at Committee stage in the House, sees the need for a number of technical amendments to improve the bill and, further has a number of serious concerns with specific issues related to Bill C-48 and the Canada Deposit Insurance Corporation.

Les audiences du Comité lui ont permis de recueillir le témoignage de représentants du ministère des Finances, de la SADC et de diverses associations du milieu financier, ainsi que de spécialistes triés sur le volet. Ces témoins, qui sont au fait des modifications proposées par le Comité des finances Communes, considèrent qu'un certain nombre d'amendements techniques sont nécessaires pour améliorer encore le projet de loi. En outre, ils se

The Committee is in agreement with the witnesses who have made it clear that the bill should be passed relatively quickly. The technical amendments suggested will improve the bill. The more serious concerns will be dealt with in a larger study of CDIC and similar entities to be undertaken later this year by this Committee.

The Committee strongly suggest that the technical amendments be considered by the Government before third reading in the House.

CONCERNS OF THE COMMITTEE

Parliament has recently enacted legislation that introduces a major change in the rules governing financial institutions in Canada. The CDIC Act was designed to deal with institutions that operated in the old environment. Does the CDIC have the structure and powers to operate effectively in the new environment?

1. The Committee is concerned that the CDIC has a somewhat antiquated statute and procedures that are behind the times.

The CDIC is an insuring agency. It has a fund based on premiums collected from its members. What is insured are certain deposits of customers up to a specified limit, \$60 000. The use of this fund for purposes other than compensation of specified depositors is not appropriate. Money needed to accomplish other goals, such as saving a financial institution in trouble, should come from the consolidated revenue fund.

2. If there were to be outside involvement on the CDIC board, there should first be crisper rules on allocation of expenses. Right now, these are so blurry that there could be a real problem with more outside involvement.

3. Bill C-48 has the potential for exacerbating a problem that is already serious under the CDIC Act, the appropriate allocation of costs between the consolidated revenue fund and the deposit insurance fund. The appropriate

montrent préoccupés par des questions particulières reliées audit projet de loi C-48 et à la SADC. Le Comité s'accorde avec ces témoins pour dire que le projet de loi doit être adopté assez rapidement. Les problèmes plus sérieux seront étudiés à l'occasion d'un examen approfondi de la SADC et d'autres organismes analogues, qui sera entrepris ultérieurement cette année par ce Comité.

Le Comité suggère fortement que les recommandations de nature technique soient considérées par le gouvernement avant que le projet de loi ne franchisse la troisième lecture à la Chambre.

PRÉOCCUPATIONS DU COMITÉ

Un changement important relatif à la réglementation des institutions financières canadiennes, a été intégré récemment à la législation fédérale. La Loi sur la SADC a été conçue pour traiter avec des institutions financières qui conduisaient leurs opérations dans l'ancien cadre réglementaire. La SADC a-t-elle la structure et les pouvoirs adéquats pour fonctionner dans le nouvel environnement?

1. Le Comité considère que la Loi sur la SADC est plutôt dépassée et ses procédures sont anachroniques.

À titre d'assureur, la SADC détient un fonds formé de primes payées par ses membres. Elle assure certains dépôts des clients des institutions financières, jusqu'à concurrence de 60 000 \$. Le fonds ne doit pas servir à d'autres fins qu'au dédommagement des déposants. Les montants requis pour d'autres fins, comme par exemple la sauvegarde d'une institution financière qui éprouve des difficultés, doivent être tirés du Trésor.

2. Il faudra resserrer les règles relatives aux allocations de frais s'il survient une participation extérieure au sein du Conseil d'administration de la SADC. Actuellement, les règles sont tellement floues qu'une participation accrue de l'extérieur pourrait poser de sérieux problèmes.

3. Le projet de loi C-48 pourrait aggraver un problème qui s'avère déjà sérieux dans la Loi sur la SADC, soit la répartition adéquate des frais entre le fonds du revenu consolidé et le fonds de l'assurance-dépôts. Cette répartition doit être

allocation needs to be specified in legislation to ensure both the adequate protection of public funds and the fair treatment of firms which contribute to the deposit insurance fund.

When the CDIC uses the FIRP process and allows an institution to go on operating, the CDIC is for all practical purposes committing itself to arrange for the full payment of all creditors (excluding subordinated debt because it is seized and is under the assessment process). In effect the CDIC waives the \$60 000 limit when it allows an institution to continue operating after the FIRP process has been employed. If the CDIC did not make such a commitment, uninsured depositors would quickly withdraw their money, exacerbating an already serious liquidity problem.

4. The Committee wishes to draw this observation to the attention of regulators and recommends that all such costs as noted above be considered as part of the real costs of a FIRP and therefore be taken into account when the decision to undertake a FIRP is being considered.

If C-48 is left unchanged only federally-chartered institutions can be restructured (unless a province asks to be covered by the FIRP process). This means that in the case of provincially chartered institutions that are members of the CDIC and that are having serious problems, the CDIC must wait until they fail before it can act.

5. The committee is sensitive to issues of federal-provincial harmonization and jurisdictional overlap. It is on record as calling for real progress on harmonisation. Overlapping, inconsistent and at times contradictory regulations benefit no one. In the case of Bill C-48 the committee is concerned that two classes of federally insured institutions are being created - federally chartered members of CDIC who are subject to the FIRP process and provincially chartered members who are not.

The committee strongly urges the federal government to reach an accommodation with provincial jurisdictions to prevent the creation of yet another regulatory anomaly - one that involves

précisée dans la législation, afin que la protection adéquate des fonds publics ainsi qu'un traitement équitable des entreprises qui contribuent au fonds de l'assurance-dépôts soient assurés.

Lorsque la SADC restructure une institution et lui permet de fonctionner après sa restructuration, elle s'engage par le fait même à assurer le paiement intégral de tous les créanciers (sauf pour la dette subordonnée, laquelle fait l'objet d'une saisie et d'une évaluation). Il s'ensuit que la SADC ne s'en tient pas à la limite des 60 000 \$ quand elle procède à la restructuration d'une institution. Si elle ne prenait pas pareil engagement, les déposants non assurés retireraient rapidement leurs dépôts, ce qui aggraverait un problème déjà sérieux de liquidités.

4. Le Comité veut porter ce fait à l'attention des législateurs. Il recommande que les frais mentionnés ci-dessus soient considérés comme partie intégrante des frais réels du processus de restructuration d'une institution financière (PRIF), et donc, pris en considération dans toute décision pour engager une restructuration.

Dans son état actuel, le projet de loi C-48 ne vise que les institutions membres dont la charte est fédérale (à moins qu'une province demande à bénéficier du PRIF). Autrement dit, quand des institutions membres à charte provinciale sont en difficulté, la SADC doit attendre qu'elles tombent en faillite pour agir.

5. Le Comité est sensible aux problèmes d'harmonisation fédérale-provinciale, de même qu'aux chevauchements entre les juridictions. Un appel officiel a été lancé pour qu'on en arrive à des progrès réels en matière d'harmonisation. Personne n'y gagne quand les diverses réglementations se contredisent ou se chevauchent. Le Comité s'inquiète de voir que le projet C-48 crée deux catégories d'institutions assurées au niveau fédéral : les unes à charte fédérale qui sont admissibles au processus de restructuration, et les autres à charte provinciale qui ne le sont pas.

Le Comité incite fortement le gouvernement fédéral à trouver des arrangements avec les provinces pour éviter l'établissement d'une autre anomalie réglementaire. Il ne s'agit pas seulement

not only questions of fairness but in addition possibly unintended signals to depositors and lenders about relative risks among deposit-taking institutions.

SUGGESTED AMENDMENTS

The witnesses overwhelmingly indicated that the CDIC should be given the widest possible range of options. In particular, in many cases it makes more sense to seize the business rather than the shares and the subordinated debt.

1. It is the recommendation of the committee that as part of the FIRP process the CDIC be given the power to directly seize part or all of the assets of a troubled financial institution.

It was pointed out that the Act does not set out exactly what criteria must be used in recommending a FIRP. Concern was then raised that a FIRP approach could be adopted even if it were not the least cost route.

2. It is the recommendation of the committee that the criteria for choosing the FIRP option be carefully spelled out.

Clearly, once the FIRP option has been adopted liquidity support to the troubled institution is critical if that institution is to keep operating. Concern was expressed that there is no clear statement of who is to provide the ongoing funding.

3. It is the recommendation of the Committee that the authority responsible for maintaining liquidity support during the FIRP process should be spelled out.

With respect to line 9 of page 10 of the bill (section 39.19(c)) in the part that said "CDIC could sell all or substantially all of the assets to an institution that assumes all or substantially all of the liabilities" the first "substantially all" was changed to "part". The second "all or substantially all" was left unchanged. The practical result is that the CDIC would still have to sell all the assets.

d'une question d'équité mais aussi du danger potentiel de donner, sans le vouloir, des indications indues aux déposants et aux créanciers sur les risques relatifs associés aux institutions financières.

AMENDEMENTS PROPOSÉS

Les témoins ont affirmé, pour la plupart, que la SADC devrait disposer de la plus grande latitude possible. En particulier, il est souvent plus important de saisir l'entreprise que les actions et les dettes subordonnées.

1. Le Comité recommande que, dans le cadre d'un PRIF, la SADC puisse saisir directement l'ensemble des actifs d'une institution membre en difficulté, ou une partie de ceux-ci.

On a mentionné que la Loi ne précise pas les critères qui s'appliquent pour une restructuration. Aussi craint-on qu'une décision de restructuration soit prise même s'il ne s'agit pas de la solution la moins coûteuse.

2. Le Comité recommande que les critères qui servent à enclencher une restructuration soient établis clairement.

Lorsque le processus de restructuration est engagé pour une institution en difficulté, le maintien des liquidités nécessaires à la poursuite de ses activités pose un problème évident. On a fait remarquer à cet égard qu'il n'y avait pas d'indication claire sur la provenance du financement nécessaire.

3. Le Comité recommande que l'autorité responsable du maintien des liquidités durant un PRIF soit dûment précisée.

En ce qui touche la ligne 5 de la page 10 du projet de loi (alinéa 39, 19c), dans la partie qui indique que la SADC peut procéder par aliénation, en bloc ou par tranches, "notamment par vente, de la totalité ou quasi-totalité de son actif à une institution qui prend en charge, en bloc ou par tranches, de la totalité ou quasi-totalité de son passif", le premier "quasi-totalité" a été changé en d'une "partie". Le deuxième "totalité ou quasi-totalité" demeure inchangé. Dans la pratique cependant, la SADC doit encore vendre la totalité de l'actif mentionné.

4. It is the recommendation of the committee that this anomaly be straightened out.

Another technical issue has to do with whether "substantially all of its liabilities" excludes subordinated debt. If that subordinated debt has been assumed by the purchaser as part of substantially all of the liabilities of the institution under this section, then maybe that debt would have some sort of claim against the purchaser.

5. The committee recommends that this issue be clarified.

Consider the case in which the CDIC wishes to sell the package of assets and then simply transfer the subordinated debt back to the investors. On page 6 (39.13(2)(d)) the original investor is given the ability to transfer the entitlement to what emerges from the process (i.e., to sell it). However, on page 12 (39.23(1)), even if the original investor sold his entitlement of what comes back from the assessor in terms of those shares or debt to a third party, when the assessment process is complete, the original investor gets the proceeds, not the third party. The third party then has to rely on the original investor to transfer those proceeds to the third party and, at that point, the process gets messy. Further because the CDIC has indicated that it is not prepared to maintain the transfer register, or a record of who is the shareholder and who is not, the only way that shares could be sold would be in bipartite deals, not through a stock exchange.

This should be cleared up to enable:

- i) those who wish to establish a tax loss to be able to do so (under our legislation you cannot claim a tax loss without having actually disposed of your shares);
- ii) those institutional holders who might not want to show this investment in their year-end balance sheet to get rid of their shares in the FIRPed institution before the year-end passes.

There are many other reasons, such as the occurrence of estates, why an investor in a FIRPed institution, shares or subordinated debt, might want to dispose of that investment.

4. Le Comité recommande d'éliminer cette anomalie.

Une autre question technique consiste à déterminer si "la totalité ou quasi-totalité de son passif" exclut la dette subordonnée. Si l'acheteur a pris en charge la dette subordonnée comme totalité ou quasi-totalité du passif de l'institution visée par l'alinéa ci-dessus, cette dette pourrait peut-être alors servir, en quelque sorte, de réclamation contre l'acheteur.

5. Le Comité recommande d'éclaircir la question.

Considérons le cas où la SADC désire vendre la totalité de l'actif puis remettre simplement la dette subordonnée aux investisseurs. À la page 6 (39.13(2)(d)) du projet de loi, l'investisseur initial a la possibilité de transférer son titre de propriété sur ce qui résulte du processus (c'est-à-dire de le vendre). Cependant, à la page 12 (39.23(1)), même si l'investisseur initial vend son titre de propriété déterminé aux termes de l'évaluation et composé d'actions ou de dettes, c'est lui, l'investisseur initial, qui obtient le produit final, non la tierce partie. Celle-ci doit alors se fier à l'investisseur initial pour qu'il lui transfère ces sommes et le processus alors s'embrouille. De plus, la SADC ayant indiqué qu'elle n'est pas prête à tenir le registre des transferts ou un dossier permettant de vérifier qui est actionnaire ou non, les transactions bipartites, et non la bourse, représentent la seule manière de vendre les actions.

Il faut résoudre le problème pour permettre :

- i) aux personnes qui veulent établir le montant d'une perte fiscale, de pouvoir le faire (en vertu de la loi, on ne peut réclamer une perte fiscale sans s'être effectivement départi de ses actions);
- ii) aux actionnaires institutionnels qui ne désirent pas faire figurer cet investissement dans leur bilan de fin d'année, de se départir de leurs actions dans l'institution restructurée avant la fin de l'exercice.

Il existe bien d'autres raisons, notamment des cas de successions, pour lesquelles un investisseur dans une institution restructurée voudrait se départir de son placement formé d'actions ou de dette subordonnée).

6. The committee recommends that the transfer issue be cleared up.

6. Le Comité recommande de résoudre la question de transfert.

Le président

JEAN-MARIE POITRAS
Chairman

WEDNESDAY, May 20th, 1992

Le MERDREDI 20 mai 1992

The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

FIFTEENTH REPORT

QUINZIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-68, an Act to amend the Competition Act (multi-level marketing plans and pyramid selling), has, in obedience of the Order of Reference of Monday, May 11, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur la concurrence (commercialisation à paliers multiples et vente pyramidale), a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 11 mai 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectfully submitted

Respectueusement soumis

Le président

JEAN-MARIE POITRAS
Chairman

EVIDENCE

Ottawa, le mardi 19 mai 1992

[Text]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 heures pour continuer l'étude spéciale des propositions de règlement découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour commencer la séance?

Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour une réunion régulière du comité des banques et du commerce et nous avons deux témoins qui sont en même temps nos consultants, le premier témoin étant M. Gaétan Drolet.

Mr. Drolet is a member of the Canadian Bar Association. He is an expert in demutualization. He realized a few demutualizations in the province of Quebec and I understand he is getting ready for more.

Vous avez reçu hier ou aujourd'hui des coupures traitant de la démutualisation.

Senator Kirby: What we got, Mr. Chairman, was a set of clippings which I received and read on the weekend.

The Chairman: Senator Kirby, you have received what we have.

Senator Kirby: Yes, I have read that.

Nous avons également des acétates. Nous vous donnerons, si vous en sentez le besoin des avoir, une série d'une vingtaine de questions que nous avons préparées. Ce sont des questions qu'on doit se poser face à une démutualisation.

Notre recherchiste, monsieur Gerald Goldstein, va d'abord faire l'introduction du genre de travail qu'ils ont préparé. Après quoi, monsieur Gaétan Drolet continuera avec un court exposé et une période de question.

Je pense qu'il est important de se souvenir . . .

—if you remember, the minister in the bill mentioned just a paragraph about demutualization. He mentioned publicly that he hopes the Senate committee will be working on this and will help them with suggestions on how to proceed, listing various ways. He suggested we should have a look at the New York State regulations regarding demutualization. He also suggested looking at the Iowa and Williams model.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, Tuesday, May 19, 1992

[Traduction]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:00 p.m. to resume special study of the regulations made under the new legislation on financial institutions.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Senators, do you agree to begin the sitting?

Senators, we are here today for a regular meeting of the Committee on Banking, Trade and Commerce, and we have two witnesses who are also our consultants, the first witness being Mr Gaétan Drolet.

Membre de l'Association du Barreau canadien, M. Drolet est un expert de la démutualisation. Il en a effectué quelques-unes au Québec et je crois savoir qu'il se prépare à en effectuer d'autres.

Yesterday or today, you received clippings concerning demutualization.

Le sénateur Kirby: Ce que nous avons reçu, monsieur le président, c'est une série de coupures que j'ai lues en fin de semaine.

Le président: Sénateur Kirby, vous avez reçu les documents que nous avons.

Le sénateur Kirby: Oui, j'ai lu ces documents.

We also have overheads, and if you feel the need to have them we will also give you a series of 20 questions which we have prepared. These are questions which must be asked concerning demutualization.

Our researcher, Mr. Gerald Goldstein, will first introduce you to the kind of work they have prepared. After that, Mr. Gaétan Drolet will continue with a brief presentation and a question period.

I believe it is important to remember. . .

—si vous vous rappelez, le ministre n'a consacré qu'un paragraphe à la démutualisation. Il a déclaré publiquement espérer que le comité du Sénat s'occuperait de cette question et aiderait le ministère en lui proposant diverses façons de procéder. Il nous a suggéré de jeter un coup d'œil sur la réglementation de l'État de New York qui régit la démutualisation. Il a aussi mentionné que nous devrions examiner les modèles Iowa et Williams.

[Text]

In the province of Quebec, there were several demutualizations. There was Wawanesa Mutual which worked with the department for a while and have made suggestions to the minister. So we will be studying various ways.

We will suggest to the minister alternatives for the legislation. What we have today is only the basis, not the details on how to proceed to phase 1, phase 2, phase 3. If you wish to go further, we will have other meetings and we will have witnesses from companies who intend to demutualize to come here with their plan.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, avant qu'on arrive aux différentes façons de procéder à une démutualisation, pour mes fins personnelles et pour celles de ceux qui pourraient lire les comptes rendus du comité des banques, il serait peut être intéressant de savoir quels sont les facteurs, quelles sont les raisons qui amènent les institutions à se démutualiser. Je sais que c'est un phénomène, vous l'avez dit, qui a débuté au Québec il y a quelques années. J'aimerais savoir pourquoi les institutions veulent se «démutualiser». Peut-être que notre témoin ou d'autres personnes...

Le président: Je peux vous répondre mais je pense qu'on gardera votre question pour le témoin après que vous aurez vu un premier plan d'ensemble.

Jerry Goldstein, Researcher, Library of Parliament: You will get copies of the overheads in a minute. Meanwhile, I wanted to set a framework for what Mr. Drolet will talk about. Natalie and I have gone through the States plans. We have talked with Mr. Drolet about the Quebec plans. We have looked at the British plans. We have tried to organize the common features. I will go through this briefly and put the questions up which you will have shortly.

The first issue that is raised in the demutualization is the question: What is the nature of a mutual? What do we mean by a mutual? In Canada, we started out with stock companies which were encouraged by the federal government, because of the threat of foreign takeover in the 1950s and 1960s, to become mutual companies. In becoming mutuals, a foreigner could not take them over. In response to the question you raised, Senator Simard, they are being granted the permission to go back to a stock form, which they were not allowed to do before other than with a special statute. You could always do anything if you got an act of Parliament.

So the first question that will have to be resolved is the true nature of a mutual. The reason we gave you the clippings was to allow you to see a concrete example of how demutualization is taking place. But some of the questions which will be raised are: Who initiates the process, the determination of an actual plan, the approval, the surplus, the actual internal controls set up within the company. We will draw on some real

[Traduction]

Il y a eu plusieurs démutualisations au Québec. La Mutuelle Wawanesa a collaboré pendant quelque temps avec le ministère et a présenté des suggestions au ministre. Nous étudierons donc diverses façons de procéder.

Nous proposerons au ministre différentes solutions pour la législation. Nous avons aujourd'hui la base seulement, et non les détails, sur la façon de passer aux phases 1, 2, 3. Si vous voulez aller plus loin, nous aurons d'autres réunions et des témoins représentant des entreprises qui ont l'intention de se démutualiser viendront nous exposer leur plan.

Senator Simard: Mr. Chairman, before we come to the various ways of proceeding with the demutualization, for my own purposes and the purposes of those who may read the minutes of the Banking Committee, it would perhaps be interesting to know what factors, what reasons have brought the institutions to demutualize. I know that this is a phenomenon, as you said, which began in Quebec a few years ago. I would like to know why the institutions want to demutualize. Perhaps our witness or other persons...

The Chairman: I want to answer you, but I think we will hold your question for the witness after you have had an initial overview.

Jerry Goldstein, chercheur, Bibliothèque du Parlement: Vous allez recevoir des copies des acétates dans une minute. Entre-temps, je voudrais établir le cadre de ce dont M. Drolet parlera. Natalie et moi avons étudié les plans américains. Nous avons discuté des plans québécois avec M. Drolet. Nous avons examiné les plans britanniques. Nous avons essayé de regrouper les caractéristiques de base communes. Je vais les résumer brièvement et poser les questions que vous recevrez sous peu.

La première question soulevée au sujet de la démutualisation porte sur la nature d'une mutuelle. Qu'entend-on par mutuelle? Au Canada, nous avons commencé avec des sociétés à capital-actions que le gouvernement fédéral a encouragées à se mutualiser à cause du danger de prise de contrôle par des intérêts étrangers au cours des années 1950 et 1960. Des intérêts étrangers ne pouvaient prendre le contrôle de mutuelles. Pour répondre à votre question, sénateur Simard, on leur permet de revenir à une formule de capital-actions. Auparavant, elles ne pouvaient le faire qu'en vertu d'une loi spéciale. Une loi du Parlement permet de faire n'importe quoi.

La première question qu'il faudra trancher porte sur la véritable nature d'une mutuelle. Nous vous avons distribué les coupures pour vous donner un exemple concret du phénomène de démutualisation. Il se posera toutefois certaines questions qui porteront notamment sur celui qui doit déclencher le processus, la formulation d'un plan, l'approbation, le surplus, les mesures réelles de contrôle interne établies au sein de

[Text]

examples. Mr. Drolet will draw on Quebec. Ontario has an unused enabling clause.

The federal government was supposed to issue a revised draft last week. I spoke to finance today. Mr. Loiselle has not signed the press release. That is the only thing holding it up. I gather it is just a matter of him getting the time to read and sign it.

In the American experience, we have been directed towards New York, Iowa, and the Williams model. The New York experience is with the Equitable Life Insurance Company which is the major model.

The principle question has to do with, whom do you allow to initiate the whole process? Do you need a committee of experts to come in from outside? As we will see later, New York State mandates that an independent actuary come in, whereas Iowa says it is up to the company if it wants to hire an independent actuary.

There are questions on the rights of the policyholders. This is the fundamental question that the Senate committee will have to address: What are the rights of the policyholders? There are two kinds of policyholders in Canada in a mutual company. In the States, there is basically one called a participating policy-holder. In Canada we have two; par and non-par. Participating means you get a share of the surplus, you get to vote. Your dividends go into reducing your premiums, and you get to select the directors of the company.

The non-par policyholders of a company have none of those rights. They get a price for their policies. The fundamental issue which you have to address is, when a company demutualizes, are you compensating people for giving up the right to vote or are you compensating them for their contributions to the surplus? If it is the contribution to surplus, then everybody should be given a role. Mr. Drolet will respond to that.

Finally, the question comes down to: What is the actual regulatory framework and the possible pitfalls?

Let me turn to the 20 questions. These are the basic questions that have to be answered by any company demutualizing. They will not necessarily be the ones the Senate committee will want to put its stamp on.

Who can initiate the call? Should it be only the board of directors? SunLife, in its submissions to the committee, made clear it wants only the board to be able to do it. Should you allow participating policyholders, as in shareholders of a company, to do it?

[Traduction]

l'entreprise. Nous nous inspirerons d'exemples réels. M. Drolet parlera du Québec. Il existe en Ontario une disposition habilitante qui n'a pas servi.

Le gouvernement fédéral devait publier une version révisée la semaine dernière. J'ai parlé au ministère des Finances aujourd'hui et M. Loiselle n'a pas signé le communiqué. C'est la seule cause du retard. Je suppose qu'il suffit simplement qu'il trouve le temps de le lire et de le signer.

Aux États-Unis, on nous a orientés vers New York, l'Iowa et le modèle Williams. Dans l'État de New York, le principal modèle est celui de l'Equitable Life Insurance Company.

La principale question est la suivante: à qui faut-il permettre de déclencher tout l'exercice? Faut-il un comité d'experts de l'extérieur? Comme nous le verrons plus tard, l'État de New York impose l'intervention d'un actuaire indépendant de l'extérieur, tandis que l'Iowa laisse l'entreprise libre de retenir les services d'un actuaire indépendant.

Les droits des titulaires de police soulèvent des questions. Le comité du Sénat devra se pencher sur la question fondamentale suivante : Quels sont les droits des titulaires de police? Il y a deux catégories de titulaires de police dans une mutuelle au Canada. Aux États-Unis, il y en a essentiellement un : le titulaire de police avec participation. Au Canada, il y en a deux : avec et sans participation. Avec participation signifie que le titulaire obtient une part du surplus et a droit de vote. Les dividendes servent à réduire les primes et les titulaires ont le droit de choisir les administrateurs de la compagnie.

Les titulaires de police sans participation n'ont aucun de ces droits. Ils obtiennent un prix pour leur police. La question fondamentale sur laquelle vous devrez vous pencher est la suivante: Lorsqu'une compagnie se démutualise, indemniez-vous les gens pour abandonner le droit de vote ou les indemniez-vous pour avoir contribué au surplus? Si l'on penche en faveur de la contribution au surplus, chacun devrait alors avoir un mot à dire. M. Drolet répondra à cette question.

Enfin, il faut s'interroger sur le cadre réglementaire réel et les pièges possibles.

Permettez-moi de passer aux 20 questions. Ce sont les questions de base auxquelles devra répondre toute compagnie qui se démutualise. Ce ne seront pas nécessairement celles que le comité du Sénat voudra approuver.

Qui peut demander la démutualisation? Le conseil d'administration seulement? Dans ses mémoires au comité, SunLife a précisé clairement qu'elle souhaite que seul le conseil d'administration puisse le faire. Faudrait-il permettre aux titulaires de police avec participation de le faire, comme le font les actionnaires d'une entreprise?

[Text]

Question two: Once it has been initiated, who is responsible for designing it? Should it be only the board or can it be a group of participating policyholders?

Question three: Should a specific plan be submitted by the minister before it is submitted?

The fourth is one of the critical questions. Who is eligible to vote on whether you will have demutualization? Should it only be participating policyholders? Should it be all policyholders? This is the question which senators will have to address. And it is not that simple because the question also becomes: What is the definition of a participating policyholder? Someone who holds a policy now? Someone who had one a year ago and may have let it lapse, but who had it for ten years and contributed to the surplus?

Then there is: Do you have an independent equity? How much time should voters be given to study it? Who has to approve it? And when you have decided on a plan, do you give shares to people? Do you give dividends? Do you give stock? Do you give reduced premiums? What do you give them? Upon what basis are the shares to be distributed?

Then there is the final set of questions. What is the mechanism to be used? This is a very technical question. Do you do it through a trust directly? Over what time frame?

There are two very fundamental questions. One has to do with who gets to vote. This is the other: What value do you put upon what people get? The issue comes down to this. If you do not have a stock market measuring the value of the shares, how do you determine what the value is?

The others are more technical: Do you limit control later? Should you allow someone to buy more than 5 or 10 per cent of the shares? In the chartered banks, no one can own more than 10 per cent.

Finally, there are questions on whether you allow employees and directors to have some access to the shares? Do they get some preference, some treatment plan?

Those are the basic sorts of questions.

M. Drolet traitera peut-être des questions les plus importantes, soit la question du surplus et de celle des détenteurs de polices participantes et non participantes.

M. Gaétan Drolet, consultant auprès du Comité: Monsieur le président, c'est un sujet qui n'est pas nouveau, c'est un sujet que l'on discute depuis plusieurs années. La base des discussions provient de différents facteurs.

Premièrement, il y a des compagnies en difficulté qui ont voulu avoir accès aux capitaux. Il y a des compagnies qui ont besoin de plus de capitaux pour se développer. Il y a des compagnies qui voulaient retenir ses exécutifs, et pour retenir ses

[Traduction]

Deuxième question: Lorsque la démutualisation est déclenchée, qui doit établir le plan? Le conseil d'administration seulement ou un groupe de titulaires de police avec participation?

Question trois: Le ministre doit-il approuver un plan en particulier avant qu'il soit présenté?

La quatrième question est une des questions cruciales. Qui a droit de voter sur la démutualisation? Les titulaires de police avec participation seulement? Tous les titulaires de police? Les sénateurs devront se pencher sur cette question qui n'est pas si simple parce qu'il faut aussi se pencher sur la définition d'un titulaire de police avec participation. Est-ce quelqu'un qui détient une police maintenant? Qui en détenait une il y a un an et qui a pu la laisser échoir, mais qui l'a détenue pendant dix ans et a contribué au surplus?

Il faut ensuite se demander s'il y aura du capital-actions indépendant. Combien de temps faudra-t-il accorder à ceux qui ont le droit de vote pour étudier la question? Qui doit donner son approbation? Lorsqu'on s'est prononcé sur un plan, faut-il remettre des actions aux gens? Verser des dividendes? Céder des actions? Accorder des réductions de primes? Que faut-il leur donner? En fonction de quel critère les actions seront-elles distribuées?

Il y a enfin la dernière série de questions. Comment procéder? C'est une question très technique. Procède-t-on directement par l'intermédiaire d'une fiducie? Sur quelle période?

Il y a deux questions très fondamentales. La première porte sur le droit de vote. Voici l'autre: Quelle valeur accorder à ce qu'obtiennent les gens? S'il n'y a pas de bourse pour établir la valeur des actions, comment la calculer?

Les autres questions sont plus techniques. Faut-il limiter le contrôle par la suite? Faut-il permettre à quelqu'un d'acheter plus de 5 ou 10 p. 100 des actions? Personne ne peut posséder plus de 10 p. 100 des actions d'une banque à charte.

Enfin, il faut se demander si l'on permettra aux employés et aux administrateurs d'avoir accès aux actions. Leur accorde-t-on la préférence, un traitement de faveur?

Voilà les questions fondamentales.

Mr. Drolet will perhaps address the most important questions: the question of the surplus and that of participating and non-participating policyholders.

Mr. Gaétan Drolet, Consultant to the Committee: Mr. Chairman, this is a subject which is not new; it is a subject which has been discussed for a number of years now. The discussion is based on various factors.

First, there are companies in difficulty which wanted access to capital. There are companies which need more capital in order to develop. There are companies that wanted to keep their executives and, to keep their executives, they said: we

[Text]

exécutifs, elles ont dit: il faudrait que j'aie une formule de rémunération pour eux, donc, accès au capital.

Toutes ces notions ont amené des gens à réfléchir sur différentes méthodes qui pourraient être utilisées, qui iraient dans le sens inverse de la mutualisation. Déjà dans la loi on a un système de mutualisation mais on n'avait pas de système de démutualisation.

Cela a été discuté au Canada dans les années 1984-1985, et on a décidé d'aller cas par cas. Cela a été, également, discuté au niveau du gouvernement du Québec au cours de l'année 1987. Pour toutes sortes de raisons, il a été décidé d'aller également cas par cas, de telle sorte que la province qui a été la plus agressive dans ce domaine, c'est la province de Québec qui a fait huit lois privées de transformation, de démutualisation, alors que l'Ontario a passé une législation dans les années '80, mais elle n'a pas mis en vigueur aucun plan et le fédéral vient juste maintenant, par une tentative à l'article 237 de sa loi des assurances, faire une première tentative dans ce domaine. Alors, on commence à explorer.

Les points importants, je pense que monsieur Goldstein l'a indiqué, c'est qu'on a amassé des surplus énormes depuis quatre, cinq générations, parfois depuis 1920, 1930. Il s'agit de savoir maintenant à qui appartient ce surplus accumulé. Si ces masses de surplus venaient à la disposition de la génération présente, alors qu'il y a des générations qui ont contribué et qui ne sont plus maintenant des détenteurs de polices, est-ce que cela créerait l'iniquité, et ce qu'on appelle «fair unequitable treatment».

La grande question fondamentale: à qui appartient ce surplus? Qui est propriétaire d'une compagnie mutuelle? À quelle génération doit-on le donner? Et, doit-on le donner simplement aux polices participantes dont on a parlé ou est-ce que les polices non participantes peuvent y avoir accès? Il n'y a pas tellement de définition et il y a une structure juridique assez complexe. On peut commencer par la législation, d'abord la loi qui ne dit pas grand chose. Si vous relisez l'article 237, on dit tout simplement:

Sur demande d'une société mutuelle, faite conformément au règlement . . .

Les règlements à venir.

. . . le ministre peut approuver une proposition visant à la transformer en société avec action ordinaire.

C'est ce qu'on appelle en anglais «the charging provision». C'est cela le texte législatif. Il reste à faire des règlements qui vont aider à permettre ce mouvement.

Dans le monde, il y avait trois formules d'utiliser: il y avait la fusion, il y avait la vente d'actifs et il y avait la démutualisation pure et simple, à savoir, celle dont on discute aujourd'hui.

[Traduction]

need a way of compensating them; in other words, access to capital.

All these notions led people to think about the various methods that could be used and that work in the direction opposite to mutualization. In the act, we already have a mutualization system, but we did not have a demutualization system.

That was discussed in Canada during 1984-1985, and the decision was made to go ahead on a case-by-case basis. It was also discussed by the Quebec government in 1987. For all kinds of reasons, the decision was also to proceed on a case-by-case basis. The province was the most aggressive party in the area. It was the Province of Quebec that passed eight private conversion, demutualization bills, whereas Ontario passed one bill in the 1980s, but it implemented no plans, and the federal government has just now made a first attempt in this field under section 237 of its insurance legislation. So we are beginning to explore the field.

I believe Mr. Goldstein has indicated the important points. Enormous surpluses have been amassed over four, five generations, in some cases since 1920, 1930. The problem now is to determine to whom these accumulated surpluses belong. If these massive surpluses were made available to the present generation, whereas generations have contributed to building them and are now policyholders, would that create an injustice and what is called "unfair unequitable treatment".

The fundamental question is: to whom does this surplus belong? Who is the owner of a mutual company? To what generation should it be given? And should it be simply given to the participating policyholders of whom we spoke, or should non-participating policyholders also have access to it? There is not really any definition, and there is a fairly complex legal structure. We may begin with legislation, first the act which does not say much. If you reread clause 237, it says simply:

On the application of a mutual company made in accordance with the regulations. . .

. . . regulations which are to come. . .

. . . the Minister may approve a proposal to convert the company into a company with common shares.

This is what is called "the charging provision" in English. That is the legislative text. There remains the task of passing regulations which will help permit this movement.

Three methods have been used in the world: there is the merger, there is the asset sale, and there is demutualization pure and simple, that is to say the method we are discussing today.

[Text]

Mais, le Québec, pour toutes sortes de bonnes raisons, a décidé que le surplus c'est une propriété collective, c'est un patrimoine collectif et, donc, on ne devrait pas le distribuer. On devrait le garder sous écrou à quelque part et continuer de travailler et permettre une capitalisation de compagnie sans le distribuer.

La raison fondamentale étant qu'on est arrivé à la conclusion qu'on trouvait cela inéquitable de le donner à une génération, et, deuxièmement, on trouvait que ce surplus était nécessaire pour le développement et la continuité de l'entreprise.

Donc, quand l'inspecteur général est venu témoigner devant la commission parlementaire sur un projet de loi qui était celui de la Laurentienne, qui a servi de base pour toutes les législations subséquentes, (c'est presque copié mot à mot par après), c'est un concept d'indivisibilité, c'est un concept de continuité et c'est un concept de non distribution de surplus pour arriver à une base de patrimoine collectif.

Ce qu'on a vu aux États-Unis, c'est une distribution pure et simple. Cette distribution pure et simple a amené les questions qu'on se pose: à quelle génération est-ce que cela appartient?

Il y a certaines législations qui ont dit: on va retourner cinq ans en arrière, d'autres législations disent qu'on retournera trois ans en arrière, et d'autres législations disent de retourner un an en arrière. Les questions de base qui se posent, c'est que si vous êtes un détenteur de police et que cela fait 30 ans que vous contribuez et que, par hasard, vous n'êtes plus détenteur de police au moment où on initie le plan à la démutualisation, en principe vous n'avez droit à rien. Alors, c'est toute cette histoire de «fairness» et «d'equity».

Alors, j'ai indiqué que la question cruciale, c'est la question du surplus. La deuxième grande question: à qui est-ce que cela appartient? Et, quand on part de police participante et de police non participante, il faut reconnaître la structure de la législation. On a la loi, on va avoir des règlements, il va y avoir des directives mais surtout il y a des règlements internes et il y a des contrats de police qui sont écrits et souscrits par différentes compagnies.

Ces polices-là, si on les regarde en détail, on s'aperçoit qu'elles ont des nuances. Toute la littérature américaine, par exemple, dit que cela doit appartenir aux polices participantes. Certaines compagnies ont dit que maintenant qu'ils souscrivaient simplement 20 à 25 pour cent de polices participantes et le reste c'est du non participants. C'est-à-dire, ce sont des gens qui contribuent quand même à l'accumulation des profits et qui sont non participants dans les profits.

On s'est demandé ce que voulait dire le mot «participant». Là on voit certaines polices qui disent: quand le conseil d'administration décide de vous déclarer un dividende, vous

[Traduction]

For all sorts of good reasons, however, Quebec has decided that the surplus is collective property, that it is a collective legacy and should therefore not be distributed. It should be held in escrow somewhere and continue to work and help capitalize companies without being distributed.

The fundamental reason was that people came to the conclusion that they thought it was unfair to give it to one generation in particular and, second, that the surplus was necessary for the development and continuity of the business.

So when the inspector general testified before the parliamentary committee on a bill concerning La Laurentienne, which served as the basis for all subsequent legislation—it was virtually copied word for word thereafter—what was involved was a concept of indivisibility, a concept of continuity and a concept of non-distribution of the surplus in order to determine a basis of the collective legacy.

What we saw in the United States was a distribution pure and simple. That pure and simple distribution raised the question that we are now asking ourselves: to which generation does it belong?

Some statutes say we are going to go back five years, while other statutes say we are going to go back three years, and still others that we are going back one year. The basic question that arises is whether, if you are a policyholder and have been contributing for 30 years, and if by chance you are no longer a policyholder at the time the demutualization is initiated, in theory, you are entitled to nothing. So that is where this business of "fairness" and "equity" comes in.

So I have indicated that the crucial question is the question of the surplus. The second major question: to whom does the surplus belong? And when you talk about participating policies and non-participating policies, you must recognize the structure of the legislation. We have the act, we have the regulations; there are going to be directives, but there are mainly internal regulations, and there are policies which are written and underwritten by various companies.

If we look at those policies in detail, we see that there are nuances. All the American literature, for example, says that it should belong to participating policyholders. Some companies have said that, now that they are simply underwriting 20 to 25 per cent of participating policies and the rest are non-participating—that is to say held by people who nevertheless contributed to the accumulation of profits and who did not participate in those profits—they wonder what the word "participating" means.

Here we see some policies that say: when the board of directors decides to declare a dividend, you are entitled to that dividend as a share of profits, but if they declare nothing, you

[Text]

avez droit à ce dividende-là dans les profits mais s'ils ne déclarent rien, vous n'avez droit à rien. C'est-à-dire que le dividende n'est pas cumulatif. Le dividende n'est pas protégé. Alors toutes ces questions à savoir pourquoi on donnerait tout ce surplus aux polices participantes deviennent assez fondamentales. Comme je vous l'ai indiqué, si la tendance du marché est dans les produits financiers et que si les produits financiers se composent de non participants, est-ce qu'on va distribuer des surplus de 300 à 500 millions à simplement un groupe de «policy holder», sans se préoccuper des autres. Cela devient pour moi une question clé.

Deuxièmement, qui est-ce qui peut initier le processus? Bien, des compagnies comme SunLife n'aimeraient pas qu'un individu qui pense que tout à coup il peut valoir 100 000 dollars en vertu de sa police, parce que cela fait cinq générations que quelqu'un travaille pour y accumuler un surplus, puisse pouvoir initier le processus et puis mettre de l'argent dans ses poches. Je pense que la préoccupation des compagnies, c'est de savoir si cela est démocratique à ce point qu'il faut laisser aller les groupes de «policy holder» et initier le processus plutôt que de laisser cela sous la férule ou le contrôle du conseil d'administration.

Les juridictions comme le Québec, évidemment, prévoit qu'un groupe de détenteur de police peut provoquer une assemblée générale spéciale et peut donc initier ces choses-là. Ce sont des questions qu'il va falloir se poser.

Les mesures de base c'est de s'assurer aussi qu'il n'y a pas de prise de contrôle. Comme l'a dit monsieur Goldstein, cela a été initié au départ pour empêcher les prises de contrôle. On a vu cela dans certaines législations américaines, «Tacktex against Takeover Control». Il va falloir également dans notre disposition ou dans notre réflexion, s'assurer que personne puisse, même après ces démutualisations, prendre le contrôle et surtout pas par le «management».

Aux États-Unis on voit une série de dispositions qui empêchent le «management» de jouer tellement un rôle actif pour prendre le contrôle de cette compagnie et donc, je pense, que cela devrait être une mesure très présente à notre esprit et empêcher que la direction se serve de ce moyen pour prendre le contrôle d'une entreprise.

Je ne veux pas aller plus en détail parce que c'est tellement complexe. Je peux vous dire, en synthèse, que ce sont des questions de «fairness», «d'equity», de «smell test». Aux États-Unis on appelle cela le «smell test», si cela ne sent pas bon, si cela n'a pas l'air démocratique, si c'est quelque chose qui semble aller à l'encontre des intérêts des souscripteurs de police, évidemment, on devrait être contre.

Dans les plans qui sont proposés, on suggère des majorités importantes: deux tiers de vote au conseil d'administration, deux tiers de vote aux assemblées, on demande l'approbation du surintendant, on peut demander l'approbation du ministre.

[Traduction]

are entitled to nothing. In other words, the dividend is not cumulative. The dividend is not protected. So all these questions as to why all the surplus would be given to participating policyholders become fairly fundamental. As I indicated, if the market trend is toward financial products, and if financial products consist of non-participating policies, are surpluses of \$300 million to \$500 million going to be distributed simply to one group of policyholders without regard for others? In my view, that is the key question.

Second, who can initiate the process? Well, companies such as SunLife would not like an individual who all of a sudden thinks he may be worth \$100,000 under his policy—because someone has been working for five generations to accumulate a surplus—to be able to initiate the process and then pocket the money. I believe that the companies' concern is to know whether it is that democratic to let the groups of policyholders initiate the process rather than leave it under the rule or control of the board of directors.

Jurisdictions such as Quebec obviously provide that a group of policyholders may call a special general assembly and may thus initiate these things. These are questions that must be asked.

Another basic measure is also to ensure that there is no takeover of control. As Mr Goldstein said, that was first introduced in order to prevent takeovers. We saw that in certain U.S. statutes such as "tactics against takeover control". In our provision, or in our thinking, we will also have to ensure that no one, even after these demutualizations, can take control, especially not management.

In the United States, we see a series of provisions which are preventing management from playing such an active role in taking over control of a company and thus, I believe, this should be a measure that is very much in our minds and that will prevent management from using this means to take over control of a business.

I do not want to go into more detail because the matter is so complex. I can tell you though, to sum up, that these are questions of fairness, equity and of "smell test". In the United States, they call it the smell test. If it does not smell good, if it does not seem democratic, if it is something that appears to go against the interests of the policyholders, you should clearly be against it.

Large majorities are suggested in the proposed plans: two-thirds of votes on the board of directors, two-thirds of votes in assemblies, the approval of the superintendent is requested, the Minister's approval may be requested. There is a whole

[Text]

Il y a toute une structure. Aux États-Unis on a ce qu'on appelle les «public hitting», au Canada on n'a pas les «public hitting», dans ces cas-là. C'est une structure quand même assez imposante, assez importante qui devrait être de la nature de la fusion ou de la restructuration ou de la vente d'actifs substantiels.

En lisant la législation j'avais de la difficulté à voir comment on pourrait faire un chemin clair entre le transfert d'actifs, la fusion et une démutualisation, et, en même temps, la création de ce qu'on a appelé au Québec, une corporation mutuelle de gestion qui est détentrice de la compagnie à capital-action. Cela va être une réflexion, également, sur la législation actuelle et se demander si cela sera, peut-être, *ultra vires* de le faire par règlement sur les dispositions qu'on a présentement dans la loi, à savoir, si le chemin de la vente d'actifs en bloc ou de la fusion entre une compagnie à capital-action et une compagnie mutuelle, serait possible et que, donc, on pourrait permettre de faire d'un seul trait la capitalisation. Alors, voici, monsieur le président, en synthèse ma présentation.

Le président: Je vous remercie, monsieur Drolet, avant que les honorables sénateurs vous posent des questions, j'aimerais vous en poser une. En regard du dernier point que vous venez de toucher, sur la plan légal, quand on parle de restructuration c'est pour qu'il y est une continuité légale dans une personne morale. Pouvez-vous nous dire un mot de cela?

M. Drolet: Oui, sénateur Poitras. Nos préoccupations au Québec, évidemment, c'était d'utiliser quelque chose qui avait une continuité, qui n'avait pas de scission et cela c'était pour empêcher le déclenchement de la taxation. Imaginez-vous que vous ramassez des surplus considérables et qu'on reçoit tout à coup ces montants-là, si l'ont fait ces démarches-là dans le but de déclencher l'accès au capital et d'augmenter notre force, s'il fallait que 50 millions sur 100 millions aillent en taxe, alors, il n'y avait pas d'harmonisation dans nos législations fiscales et donc on a utilisé des mots que la littérature fiscale connaît bien: transformation, continuité, non scission, et caetera.

Quand on lit un terme comme démutualisation, on voit tout de suite un scission, une liquidation, on voit tout de suite un processus de brisure. Il va falloir s'assurer, si l'on ne veut pas déclencher tout un processus fiscal, évidemment, qu'il y ait une notion de continuité et qu'il n'y a pas de brisure. C'est tellement vrai, qu'au Québec pour les deux dernières lois qu'on vient de passer, on n'a même pas eu besoin du rapport d'experts pour mettre en force les lois parce qu'on a dit: il y a absolument rien qui s'est fait, sauf, qu'on a pris une structure et on l'a divisée en trois structures mais ces trois notions font une unité. C'est comme cela qu'on l'a fait. On a pris une compagnie et on a dit, la détentrice du droit de vote on va la

[Traduction]

structure. In the United States, they have what is called "public hitting". In Canada, we do not have "public hitting" in these cases. This is nevertheless a fairly imposing structure, a fairly major structure which should be in the nature of a merger or a restructuring or sale of substantial assets.

In reading the legislation, I had trouble seeing how we could find a clear path between asset transfers, mergers and demutualizations and, at the same time, the creation of what has been called in Quebec a mutual management corporation, which is the holding company of the company with common shares. This will also require us to think about the present legislation and to ask yourselves whether it may perhaps be *ultra vires* to do so by regulation on the provisions currently in the act, that is to say if the block asset sale or merger route between a company with common shares and a mutual company were possible and capitalization could thus take place in a single stroke. So, Mr Chairman, that is a summary of my presentation.

The Chairman: Thank you, Mr. Drolet. Before the senators ask you questions, I would like to put one to you. Regarding the last point you just touched on, in the legal area, when one talks about restructuring, it is in order for there to be legal continuity in a body corporate. Can you discuss that briefly?

Mr. Drolet: Yes, Senator Poitras. Our concern in Quebec was obviously to use something that had continuity, which had no split, and that was to prevent taxation from kicking in. Imagine that you have amassed considerable surpluses and that you suddenly realize those amounts. If you took these steps in order to obtain access to capital and to increase your strength, and if \$50 million or \$100 million had to go in taxes, then there would not be any harmonization in our tax laws, and so words that frequently appear in the tax literature—conversion, continuity, non-splitting, etc.—were used.

When you read a term such as demutualization, you immediately think of a break-up, a liquidation; you immediately think of a break-up process. If you do not want to trigger the whole tax process, you obviously have to ensure that there is a notion of continuity and that there is no break-up. This is so true that, in Quebec, for the last two statutes that have just been passed, there was not even any need for an expert's report for the statutes to go into effect because they said: absolutely nothing has been done, except that a structure has been taken and divided into three structures, but those three notions form a unity. They took a company and said: the company that holds voting rights will be put at the top, and it was called

[Text]

mettre en haut, et on l'a appelée la corporation mutuelle de gestion, on a créé, au centre, la compagnie à capital-action et on a même fait, dans certains cas, une liquidation pour les polices antérieures.

Mais la philosophie veut qu'il y ait une continuité, qu'il n'y ait pas de brisures, qu'il n'y ait pas rien qui ne peut pas être fait, ce qu'on appelle en terme fiscal, de roulement ou de transfert sans imposition de taxe.

Le président: Vous aviez une question sénateur Simard tout à l'heure, est-ce que monsieur Drolet y a répondu?

Le sénateur Simard: Oui, je pense qu'on a répondu à ma question. Donc, la principale raison qui amène les compagnies ou les institutions à se démutualiser, c'est pour avoir un accès au capital?

M. Drolet: C'est l'expression anglaise «level playing field». Les compagnies à capital stock, comme les banques, vont chercher des capitaux régulièrement dans le marché. Les mutuelles ne le peuvent pas, donc, elles disent qu'elles ne sont pas capables de compétitionner parce qu'elles n'ont pas accès aux capitaux. Elles se sont dit qu'il est grand temps, si elles veulent aller plus loin, qu'elles aient cette accessibilité à la bourse, aux commissions de valeurs mobilières et à tout ce monde de la finance.

Le sénateur Simard: C'est la raison principale sinon la seule.

M. Drolet: Aux États-Unis, il y a eu beaucoup de démutualisation qui ont été provoquées par les difficultés financières, donc, ils avaient besoin d'un partenaire solide. Ils l'ont fait dans cette perspective.

Il y a également le «management» qui est très fort. Le «management» dit: on ne peut pas rester dans les mutuelles, on n'a pas de formules de rémunération qui sont comparables alors que les compagnies privées ont des «stock option plan», ils ont toutes sortes de plans. C'est allégué également dans la littérature et cela devient extrêmement important de garder les exécutifs et de leur donner accès au capital, le «stock option plan».

Senator Kirby: Your last comment about lack of stock is exactly the argument used in government circles for years; the difficulty of recruiting chief executive officers for large Crown corporations. Yet, historically, we have not done badly finding good people. I am always suspicious of what might otherwise appear to be a self-serving argument by management.

Several of the things you said about the the Laurentian example puzzled me.

[Traduction]

the mutual management corporation. The company with common shares was created in the middle and, in certain cases, there was even a liquidation for previous policies.

But, according to the philosophy, there must be continuity, there must not be any break-up, there must be nothing that cannot be done in the way of working capital or transfer, to use fiscal terms, without taxation.

The Chairman: Senator Simard, you had a question a moment ago. Did Mr. Drolet answer it?

Senator Simard: Yes, I believe my question was answered. So the main reason companies or institutions demutualize is to have access to capital?

Mr. Drolet: It is to have a "level playing field", to use the American expression. Companies with common shares such as banks regularly raise capital in the market. The mutuals cannot do that, and so they feel they cannot compete because they do not have access to capital. They said to themselves it was high time, if they wanted to go further, that they have access to the stock market, to securities commissions and to the entire world of finance.

Senator Simard: That is the main reason, if not the only one.

Mr. Drolet: In the United States, there has been a great deal of demutualization brought on by financial problems. So they needed a solid partner. They did it in that perspective.

Management is also very strong. Management says: we cannot remain in mutuals; we have no comparable form of compensation, whereas private companies have stock option plans. They have all kinds of plans. This is also stated in the literature, and it is becoming extremely important to keep executives and to give them access to capital through stock option plans.

Le sénateur Kirby: Votre dernier commentaire au sujet de l'absence de capital-actions correspond exactement à l'argument qu'on invoque au gouvernement depuis des années au sujet de la difficulté que présente le recrutement de chefs de la direction pour les grandes sociétés d'État. Sur le plan historique, toutefois nous nous sommes assez bien débrouillés pour trouver des gens compétents. Un argument qui pourrait autrement sembler intéressé de la part de la direction suscite toujours le doute chez moi.

Plusieurs choses que vous avez dites au sujet de l'exemple de La Laurentienne m'intriguent.

[Text]

If there was an easy answer to who owns a mutual company, a lot of the other questions about who votes, et cetera, would be easy to deal with. Once ownership is established, other things follow.

Assuming that is right and looking at the experience elsewhere, two things surprise me. I do not know why anybody would consider that someone who held a policy in the past, but not now, had any rights. That puzzles me. I understand why, if you were a participating policy holder today, you could feel that you had some rights; but, if one uses the analogy between a mutual company and a co-op, former co-op owners or participants in a co-op or condominium lose their rights when they are no longer members. You said some people have gone back fifty years and some only one year. I do not know why they have gone back one month. You might try to explain that.

The other side of that point is, given the historical distinction between par and non-par policy holders, where a non-par policy holder was buying a product and whereas a par policy holder was buying a product and a share of the profits of the firm, why would anyone consider giving non-par policy holders any say in the ownership or the change in ownership of the company?

I want to know where my logic is wrong. My instinct is that the owners are the current up-to-date par policy holders. Something in my logic is apparently wrong, and I do not understand it.

M. Drolet: Pour répondre à votre première question, à savoir, si l'on réglait le problème de la propriété, est-ce que tous les problèmes seraient réglés? La grande difficulté revient également de l'évaluation avant d'arriver à un marché privé ou à un marché public. Les actuaires font des évaluations, ils appelle cela «estimated market value». Dans les techniques américaines, on dit que cela devrait être une transaction privée avant de la mettre à la bourse. Dans quel délai doit-on mettre le «stock» à la bourse pour avoir un prix payé et, donc, rembourser les gens? C'est là est un grand débat.

Je me souviens d'avoir eu une expérience avec le groupe la Laurentienne où l'on avait des évaluateurs qui disaient que cela valait huit dollars, un autre vous dit cela vaut dix dollars mais le marché ne peut pas le prendre.

Senator Kirby: That is the debate that ensues any time anyone makes an initial public offering in a prospectus.

Mr. Drolet: Yes.

[Traduction]

S'il y avait une réponse facile à la question de la propriété d'une mutuelle, il serait facile de répondre à une foule des autres questions au sujet des droits de vote. Une fois que la propriété est établie, d'autres pièces du casse-tête tombant en place.

Si l'on suppose que c'est le cas et si l'on jette un coup d'œil sur l'expérience ailleurs, deux choses m'étonnent. Je ne sais pas pourquoi on pourrait envisager qu'un ex-titulaire de police ait des droits. Cela m'intrigue. Je comprends que l'actuel titulaire d'une police avec participation estime avoir des droits, mais si l'on se base sur la comparaison entre une mutuelle et une coopérative, les anciens copropriétaires, sociétaires ou membres d'une société de condominium perdent leurs droits lorsqu'ils cessent d'être membres. Certains sont remontés jusqu'à cinquante ans en arrière et d'autres, à un an seulement. Pourquoi ne pas remonter à un mois? Vous pourriez peut-être essayer d'expliquer cela.

Étant donné qu'on a toujours fait une distinction entre les titulaires de police avec et sans participation, que le titulaire d'une police sans participation achetait un produit et que le titulaire d'une police avec participation en achetait un autre, de même qu'une part des profits de l'entreprise, pourquoi faudrait-il envisager de donner aux titulaires de police sans participation un mot à dire dans la propriété ou le changement de propriété de l'entreprise?

Je veux savoir où ma logique fait défaut. Je crois instinctivement que les propriétaires sont les titulaires d'une police avec participation à jour valide. Ma logique semble faire défaut et je ne comprends pas.

Mr. Drolet: To answer your first question as to whether all problems would be solved if we solved the problem of ownership, the major difficulty is also valuation before going to a private market or a public market. Actuaries conduct valuations; they call that "estimated market value". In the American techniques, they say it should be a private transaction before it goes to the stock market. Within what time limit must you put the stock on the stock market in order to have a paid price and thus to reimburse people? That is a major question.

I remember having had an experience with the La Laurentienne group where valuers said that it was worth eight dollars; another said it was worth ten, but the market cannot take it.

Le sénateur Kirby: C'est le débat qui s'élève chaque fois que l'on procède à une émission initiale par voie de prospectus.

M. Drolet: En effet.

[Text]

Senator Kirby: Not in subsequent issues, but in the IPO, the debate over what constitutes the market value. It is not an insurmountable problem. It goes on in the business world all the time.

M. Drolet: Oui, excepté que c'est là que les poursuites sont faites par les «policy holders». Ils prétendent qu'il y a eu dilution parce qu'ils n'ont pas eu leur «fair price»...

The prosecution in the United States at the moment is fair and equitable. They prosecute when they do not think they got a fair price. If you want to avoid a prosecution—but then if the market does not respond as we have today—we have seen in some literature, three years or a best effort for the public market. It may take five or ten years to build up the public market. Over and above that, we have to determine who the owners are, and a fair price to avoid dilution.

The second question pertains to the cut-off period. The approximation of five years, three years or one year has been put in the legislation, but the tendency would be if you do not own as of today.

Senator Kirby: That is right.

Mr. Drolet: That is the tendency, but many states provide for three years. Ohio provides for one year, New York three years.

Senator Kirby: I can see no rationale for that. What is the rationale behind that? Speak French if you feel more comfortable.

M. Drolet: Si vous êtes actionnaire et que vous vendez vos actions, vous avez reçu quand même le profit que vous avez accumulé. Quand vous avez vendu, vous faites votre profit. Alors, si vous détenez une police participante et que vous avez fait des sacrifices parce que le conseil d'administration n'a pas déclaré de dividendes pendant deux ou trois ans pour des raisons financières, et que cela fait 15 ans que vous êtes un détenteur de police participante, vous n'avez jamais rien eu, par exemple, et là tout à coup on décide de démutualiser et on donne à quelqu'un qui, hier, devient détenteur de police, lui, il aura le droit de bénéficier de votre effort.

Senator Kirby: But how is that different than if I own a stock and I sell the stock tomorrow?

M. Drolet: Oui, mais c'est parce que là vous prenez votre profit quand vous vendez. Tandis que dans la police participante, vous n'avez rien. Au contraire, plus vous avancez plus le prix diminue. Plus les surplus sont larges, plus vous réussirez à avancer, moins vous payer cher pour votre produit. Cela va, un peu, dans le sens inverse du système capitaliste.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Le débat sur la valeur marchande s'élève lors de l'émission initiale, mais non des émissions suivantes. Le problème n'est pas insurmontable. Il se présente régulièrement dans le monde des affaires.

Mr. Drolet: Yes, except that then law suits are brought by the policyholders. They claim that there was a dilution because they did not have their "fair price"...

À l'heure actuelle, la poursuite aux États-Unis porte sur la valeur juste et équitable. Les intéressés intentent une poursuite lorsqu'ils ne croient pas avoir reçu un prix équitable. Pour éviter toute poursuite—mais si le marché ne réagit pas comme aujourd'hui—il a été question dans certains documents de trois ans ou du meilleur effort sur le marché public. Il peut falloir de cinq à dix ans pour bâtir le marché public. En plus de cela, il faut déterminer la propriété et le prix équitable afin d'éviter la dilution.

La deuxième question porte sur la période limite. On a prévu environ cinq ans, trois ans ou un an dans le projet de loi, mais la tendance serait de s'en tenir aux propriétaires actuels.

Le sénateur Kirby: En effet.

M. Drolet: C'est la tendance, mais beaucoup d'États prévoient trois ans. L'Ohio prévoit un an et New York, trois ans.

Le sénateur Kirby: Je ne vois pas pourquoi. Qu'est-ce qui justifie une telle attitude? Vous pouvez parler français si vous vous sentez plus à l'aise.

Mr. Drolet: If you are a shareholder and you sell your shares, you at least receive the profit you accumulated. When you sell them, you take your profit. So if you have a participating policy and you have made sacrifices because the board of directors did not declare dividends for two or three years for financial reasons and you have been a participating policyholder for 15 years, you have never had anything, for example, and all of a sudden the decision is made to demutualize and someone who became a policyholder yesterday is given the right to benefit from your effort.

Le sénateur Kirby: En quoi cela diffère-t-il toutefois d'une action que je possède et que je vends demain?

Mr. Drolet: Yes, but it is because you take your profit when you sell, whereas, with the participating policy, you have nothing. On the contrary, the more you advance, the more the price falls. The larger the surplus, the more successful you are at advancing, the less you pay for your product. It works somewhat in the opposite direction of the capitalist system.

[Text]

L'autre grande question c'est que nous sortons d'un système supposément démocratique dans les questions de mutualité. Du jour au lendemain, on tombe dans un système capitaliste avec la bourse, les commissions de valeur mobilière, comment promouvoir vos parts, et là il y a toute une éducation. Ce n'est pas facile.

Au Québec, la législation ou la loi des assurances, donne des droits aux non participants aussi bien qu'aux participants. C'est par la législation. C'est l'article 87 de la loi qui prévoit cela.

Senator Kirby: Why?

M. Drolet: C'est parce que la police participante a le droit aux profits, mais aux profits tels que déclarés par le conseil d'administration chaque année selon une échelle de dividende. Cela n'est pas cumulatif. En d'autres termes, quand vous êtes actionnaire avec un dividende cumulatif, par exemple, vous n'avez pas votre dividende cette année, mais l'an prochain vous allez recevoir le dividende de cette année et celui de l'an prochain. Mais, dans les polices participantes vous n'y avez peut-être pas droit, si le conseil d'administration, pour toutes sortes de raisons, décide de ne rien vous donner.

Quand on regarde l'article sur les liquidation, cet article ne donne pas de droits autres que les dividendes qui étaient dus. Les autres appartiennent à tout le monde, aux polices participantes aussi bien qu'aux polices non participantes. Si une compagnie comme Crown Federation Life dit qu'elle n'a que 25 pour cent de polices participantes et 75 pour cent . . . Vous venez de faire la législation sur des produits financiers, vous n'appellez plus cela des produits bancaires. On s'en va vers un concept de haute finance qui va arriver de toutes les horizons et si on s'en va vers cela, on s'en va vers un produit financier qui va être de moins en moins participant. Peut-être que la composition des compagnies d'assurance sera de 15 pour cent dans les prochains cinq ans de polices participantes et que toute la contribution aux profits, toute la contribution aux surplus, viendra des autres efforts et non pas pour dire que cela va appartenir uniquement à une catégorie.

Mais la littérature américaine ne parle que de «participating», au Canada on ne parle que de «participating». Je voulais soulever cette question-là parce que je pense que cela devient fondamental au fur et à mesure qu'on avance.

Le président: Le sénateur Kirby a demandé qui sont les propriétaires? Dans une assemblée annuelle d'une mutuelle, est-ce qu'il y a des mutuelles ou c'est seulement les participants ou si tout le monde, tout les mutualistes qui ont des contrats participants ou non participants, votent d'une façon générale? Je ne parle pas pour les directeurs mais pour accepter un rapport, est-ce qu'ils votent tous?

M. Drolet: Oui, sénateur Poitras.

[Traduction]

The other major question is that we are coming out of a supposedly democratic system as regards questions of mutuality. From one day to the next, we move into a capitalist system with the stock market, securities commissions. How to promote your shares? There is a whole learning process there. It is not easy.

In Quebec, the insurance legislation or act gives rights to non-participants as well as to participants. That is through legislation. It is article 87 of the statute that provides that.

Senator Kirby: Pourquoi?

Mr. Drolet: Because the participating policyholder has a right to profits, but profits as declared by the board of directors each year according to a scale of dividends. That is not cumulative. In other words, when you are a shareholder and there is a cumulative dividend, for example, you do not receive your dividend each year, but next year you will receive this year's dividend and next year's. However, with the participating policies, you may not be entitled to that, if the board of directors, for all kinds of reasons, decides not to give you anything.

When you look at the section on liquidation, that section provides no rights other than to the dividends that were due. The others belong to everyone, to participating policyholders as well as non-participating policyholders. If a company such as Crown Federation Life says that it has only 25 per cent participating policies and 75 per cent . . . You have just passed legislation on financial products; you no longer call that banking products. We are moving toward a concept of high finance which is going to come from all horizons and, if we move to that, we will move to a financial product which will be less and less a participating one. Perhaps in the next five years insurance companies will consist of 15 per cent participating policies and all the contribution to profits, all the contribution to surpluses, will come from other efforts, and will not belong solely to one category.

But the American literature mentions only "participating"; in Canada, we only talk about "participating". I wanted to raise this question because I think it is becoming fundamentally important as we move ahead.

The Chairman: Senator Kirby asked who the owners were. At the annual assembly of a mutual—are there mutuals where there are only participating policyholders, or does everyone, do all the mutualists that have participating and non-participating policyholders vote generally? I am not talking about the directors, but for accepting a report, do they all vote?

Mr. Drolet: Yes, Senator Poitras.

[Text]

Le président: S'ils votent tous, la logique est qu'ils sont tous des propriétaires.

Senator Kirby: Who picks the directors now?

Le président: Deuxièmement, dans sa même série de questions, où vont les profits, si une mutuelle procède par une corporation de gestion, appelons la comme cela, un «holding mutuel», à ce moment-là, si je comprends bien, d'une façon générale, il ne se distribue aucun profits, ils restent tous dans la cagnotte. C'est cette mutuelle de gestion qui forme la nouvelle compagnie à capital-action. Est-ce que c'est juste?

M. Drolet: C'est-à-dire, qu'il se distribue des profits mais il ne se distribue pas de surplus. On peut déclarer des dividendes mais le surplus est gelé. Il est dans un espèce de patrimoine collectif, il est dans un espèce de fiducie, il est dans un espèce d'écrou et cela va dans le sens de faciliter la force des compagnies à continuer de progresser. Parce que si vous avez accumulé un surplus de 100 millions et que vous le distribuez et que le but de l'exercice c'est d'aller chercher des capitaux, c'est peut-être intéressant cette notion-là.

Les huit démutualisations qui ont été faites sans poursuite légale au Québec depuis quatre ou cinq ans ont suivi ce modèle. On voit dans la littérature européenne et dans la littérature américaine, d'ailleurs on a créé le «holding» à New York en 1991 et j'ai vu dans la littérature en Pologne ou à Venise que l'on parle déjà de ce «two tiered» structure, une nouvelle méthode pour essayer de protéger ce qui a été amassé depuis plusieurs générations.

Dans le fond c'est d'atteindre l'objectif d'être capitaliste, d'avoir une compagnie à capital-action, que vous pouvez mettre à la bourse, donc, vous pouvez avoir accès aux capitaux. Deuxièmement, empêcher la prise de contrôle par ce que j'ai appelé la corporation de gestion qui est la mutualité protégée par en haut, qui est juste un chapeau de mutualité ou de vote, pour empêcher la prise de contrôle et, en même temps, vous empêcher de distribuer le surplus.

Je vois ce que New York vient de prévoir et je vois ce que le dernier congrès de l'association internationale des mutuelles a décidé à Venise et qui se continue à Barcelone, ils s'en vont dans ce sens-là. On dirait que tout à coup ce n'est pas une mauvaise idée de ne pas distribuer le surplus comme on le fait aux États-Unis présentement dans certains cas.

Senator Kirby: You commented on one of the situations in Quebec and elsewhere and I think the words you used were "to avoid a management takeover or control." If one is going to demutualize, why should government care who the new owners are? Why should government care whether it is a management takeover?

[Traduction]

The Chairman: They all vote; then logically they are all owners.

Le sénateur Kirby: Qui choisit les administrateurs actuellement?

The Chairman: Second, in the same series of questions, where do the profits go, if a mutual proceeds via a holding company, let us call it that, a "mutual holding company". If I understand correctly, generally speaking, no profits are then distributed; they all remain in the company. It is this mutual holding company that forms the new company with common shares. Is that correct?

Mr. Drolet: That is to say that profits are distributed, but no surplus is frozen. Dividends may be declared, but the surplus is frozen; it is in a kind of collective legacy; it is in a kind of trust; it is in a kind of escrow, and that helps increase the strength of companies to continue to progress. Because if you have accumulated a surplus of \$100 million and you distribute it and the purpose of the exercise is to obtain capital, this notion may be an interesting possibility.

The eight demutualizations that were conducted without legal proceedings in Quebec in the past four or five years were done on this model. You can see in the European literature and in the American literature that the holding company was created in New York in 1991, and I saw in the literature in Poland or Venice that mention was made of this two-tiered structure, a new method for trying to protect what has been amassed over a number of generations.

Ultimately, having a company with common shares which you can list on a stock market and thus gain access to capital achieves the objective of being capitalist. Second, preventing takeovers by what I call the holding company, which is mutuality protected from above, which is just a crown of mutuality or voting, to prevent takeovers and at the same time prevents you from distributing the surplus.

I see what New York has just provided for, and I see what the last conference of the international association of mutuals decided in Venice and what is continuing in Barcelona. One might think that it is all of a sudden not a bad idea not to distribute the surplus, as is currently done in the United States in certain cases.

Le sénateur Kirby: Vous avez fait quelques observations au sujet d'une des situations au Québec et ailleurs, et je crois que vous avez utilisé les mots «afin d'éviter une prise de contrôle par la direction.» Si une compagnie veut se démutualiser, pourquoi le gouvernement devrait-il se préoccuper de l'identité des nouveaux propriétaires? Pourquoi le gouvernement devrait-il se demander s'il s'agit d'une prise de contrôle par la direction?

[Text]

Some of the Canadian literature and commentary has suggested that the government ought to require that a demutualized company maintain or be required to maintain the so-called 10 per cent rule of banks, the so-called widely-held rule. In my view, the widely-held rule constitutes a management takeover because the 10 per cent rule guarantees the ability of management to forever perpetuate itself.

How do you deal with two statements which appear to me to be inherently conflicting?

M. Drolet: Pour répondre d'abord à votre première question, les compagnies de mutuelles qui sont supposées être dans un processus démocratique, se perpétuent au «management» à cause de la dispersion géographique des détenteurs de police. Donc, ils ont accès à l'information, ils ont accès aux procurations, les procurations sont données deux ou trois ans d'avance. On peut dire que la pérennité du «management» est garantie par le système même si l'on dit que c'est un système démocratique. On a cette situation-là.

La préoccupation aux États-Unis c'était de s'assurer maintenant qu'ils ont toute l'information, qu'ils ont tout le contrôle, que certains n'essaient pas de dire, on va prendre 80 pour cent étant donné que les gens sont tellement peu informés et dispersés, on peut, peut-être, faire une opération qui ne sera peut-être pas dans le sens de «fair and equitable to the policy holder». Alors, c'est cela la question.

Maintenant sur la question du «widely held», la suggestion est faite que les petites compagnies, évidemment, n'aident pas au «widely held» parce qu'elles ont besoin d'un investisseur important et solide qui va aider à leur développement. Pour les autres est-ce que cela revient au même, en disant, on va atteindre un autre processus qui est celui du 10 pour cent, donc, on va se perpétuer. Je vous laisse à l'appréciation parce que le «widely held» et le 10 pour cent c'était justement pour empêcher que quelqu'un prenne le contrôle. Dans les faits, il se peut que ce soit le «management» qui réussisse par des intérêts amis à se maintenir au pouvoir. Cela n'est pas l'esprit de la loi, mais c'est comme cela.

Senator Kirby: That is exactly where I am.

Mr. Drolet: I understand that.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I will stop for a moment in case others have questions that they would like to ask.

Le sénateur Simard: Au Québec, disons, d'abord là on parle de démutualisation, de compagnies d'assurance à charte fédérale.

M. Drolet: C'est cela, sénateur Simard.

[Traduction]

Certains auteurs et commentateurs canadiens ont laissé entendre que le gouvernement devrait exiger qu'une compagnie démutualisée se conforme à la règle des 10 p. 100 appliquée aux banques, ou qu'elle soit obligée de s'y conformer. C'est ce qu'on appelle la règle du capital largement réparti. Cette règle constitue à mon avis une prise de contrôle par la direction, parce que la règle des 10 p. 100 garantit que la direction pourra se perpétuer à jamais.

Comment trancher deux énoncés qui me semblent contradictoires par leur nature même?

Mr. Drolet: To answer your first question first, the mutual companies which are supposed to operate through a democratic process perpetuate themselves in management because of the geographical dispersion of policyholders. They have access to information, they have access to proxies, the proxies are given two or three years in advance. You could say that the perpetuation of management is guaranteed by the system, even if you say that it is a democratic system. That is the situation.

The concern in the United States was to ensure, now that they have all the information, that they have all control, but some do not try to say: we are going to take 80 per cent since people are so uninformed and scattered; perhaps we can conduct an operation which may perhaps not be "fair and equitable to the policyholder". That is the question.

Now on the question of the «widely-held rule», the suggestion has been made that small companies obviously do not help promote the widely-held rule because they need one large and solid investor who will help them grow. For the others, does that amount to the same thing, saying that they are going to achieve a process which is the 10 per cent process and so they are going to perpetuate themselves? I leave you to decide for yourselves because the widely-held rule and the 10 per cent rule were intended precisely to prevent someone from taking control. In actual fact, management may succeed with friendly interests in remaining in power. That is not in the spirit of the act, but that is the way it is.

Le sénateur Kirby: C'est exactement là où j'en suis.

M. Drolet: Je comprends.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, je vais m'arrêter là au cas où d'autres auraient des questions à poser.

Senator Simard: In Quebec, let us say, first, that we are talking about the demutualization of federally-chartered insurance companies.

Mr. Drolet: That is right, Senator Simard.

[Text]

Le sénateur Simard: Combien y a-t-il de compagnies à chartes fédérales et provinciales? Est-ce 50-50 à peu près? De toutes les mutuelles canadiennes dans l'assurance, est-ce que c'est surtout provincial?

Le président: Surtout fédéral.

M. Drolet: C'est cela, surtout fédéral sauf le Québec qui a réuni presque toutes ses compagnies d'assurance au Québec. Alors, le Québec est la seule province qui fait obstacle, par rapport à l'Ontario ou ailleurs, où il y a une législation provinciale mais presque pas de compagnies d'assurance à charte provinciale.

Le président: Maître Drolet, est-ce qu'on pourrait dire que dans l'association des sociétés d'assurance-vie, il y a environ 160 compagnies différentes, des provinciales, de l'Ontario, ou de d'autres provinces et du Québec sur cela, je dirais, il doit y en avoir au moins 130 ou 125 qui sont fédérales. La majorité sont fédérales et surtout les plus grosses. Si vous voulez des noms pour vous donner un aperçu, vous avez SunLife, Metropolitain (c'est américain mais c'est mutuelle), ManuLife, Confederation Life, Wawanesa, qui est surtout une compagnie d'assurance générale. En tous les cas, plusieurs.

Le sénateur Simard: Est-ce que tous les cas sont réglés au Québec?

M. Drolet: Non, sénateur Simard.

Le sénateur Simard: Il reste encore des mutuelles. Lorsqu'ils feront le pas, ils fonctionneront en vertu de la loi provinciale, si elles sont provinciales.

M. Drolet: Oui, c'est une loi particulière, c'est une loi privée à chaque fois.

Le sénateur Simard: Ce sont des compagnies d'assurance mutuelle provinciales?

M. Drolet: C'est cela, sénateur Simard. Mais il y a plusieurs compagnies à charte fédérale qui ont exportées leur charte au Québec pour atteindre cet objectif d'une loi privée, que ce soit la Sauvegarde, que ce soit les Coopérants, que ce soit ces compagnies que vous connaissez, elles ont demandées l'exportation de leur charte au Québec et, là, elles ont fait le processus de transformation. On a appelé cela une démutualisation en différée parce qu'on ne retournerait pas le surplus. Il y a une notion différente. On appelle cela une transformation. Au fédéral on parle de "demutualisation", mais je pense qu'on va parler de réorganisation corporative, on va parler d'autre chose que de simplement remettre le surplus. Je pense que c'est un peu le modèle que le ministère des finances semble vouloir avancer, c'est celui du «holding».

Le sénateur Simard: Vous avez dit qu'au Québec il y a eu à peu près 12 ou 13...

M. Drolet: Il y a huit lois.

[Traduction]

Senator Simard: How many charters are federal and how many provincial? Is it roughly 50-50? Of all the Canadian insurance mutuals, are they mainly provincial?

The Chairman: Mainly federal.

Mr. Drolet: That is correct, mainly federal, except in Quebec, which has virtually all its insurance companies in Quebec. Quebec is the only province which presents a barrier, compared to Ontario or elsewhere, where they have provincial legislation but virtually no provincial insurance companies.

The Chairman: Mr. Drolet, could one say that, in the association of life insurance companies, there are approximately 160 different provincial companies in Ontario or other provinces and in Quebec? Of that number, I would say, there must be at least 130 or 125 which are federal. The majority are federal, and mainly the large ones. If you want names to give you an idea, you have SunLife, Metropolitan (it is American, but it is a mutual), ManuLife, Confederation Life, Wawanesa, which is mainly a general insurance company. In any case, quite a few.

Senator Simard: Are all cases settled in Quebec?

Mr. Drolet: No, Senator Simard.

Senator Simard: There remain more mutuals. When they take the step, they will operate under the provincial statute if they are provincial.

Mr. Drolet: Yes, it is a special statute; it is a private statute each time.

Senator Simard: These are provincial mutual insurance companies?

Mr. Drolet: That is correct, Senator Simard, but there are a number of federally-chartered companies which have exported their charter to Quebec to achieve this objective of a private statute, be they La Sauvegarde, be they Les Coopérants, be they these companies which you are familiar with; they have asked to export their charter to Quebec and have gone through the conversion process. That has been called a deferred demutualization because the surplus will not be remitted. There is a different notion. That is called a conversion. The term "demutualization" is used at the federal level, but I believe we will talk about corporate reorganization, about something else other than simply remitting a surplus. I think it is somewhat the model which the Minister of Finance appears to want to advance, that of the holding company.

Senator Simard: You said that, in Quebec, there were roughly 12 or 13...

Mr. Drolet: There are eight statutes.

[Text]

Le sénateur Simard: Huit lois privées. Chacune de ces lois devait régler un problème particulier. Vous avez parlé tantôt que la loi des assurances du Québec, je pense, pour les fins de démutualisation, je vous demande si oui ou non j'ai bien compris, est-ce qu'ils ne reconnaissaient pas les polices non participantes? Au départ, ont-ils pris cette décision-là?

M. Drolet: Non, sénateur Simard, dans la loi des assurances du Québec, à l'article 87, le législateur au Québec n'a pas fait de distinction entre les propriétaires de polices participantes et les propriétaires de polices non participantes. Il faut en conclure que tous les propriétaires de polices participantes ou non, sont membres, donc, ils viennent aux assemblées et ils votent. À partir de difficultés, l'inspecteur général qui vient témoigner devant la commission parlementaire, pour éviter la distribution de surplus, pour retenir le principe de la propriété collective, qui est fondamental et qui distingue une compagnie mutuelle d'une compagnie à capital-action, et c'est là la partie de son témoignage, on n'est pas obligé d'être d'accord, la propriété collective demeure entre les mains des détenteurs de polices par le truchement d'une corporation mutuelle qui va détenir les actions qui autrement auraient été réparties entre les membres.

Alors, le fondamental de tout cela, c'est qu'on a mis cela dans un patrimoine collectif au Québec mais on s'est inspiré d'une loi d'assurance et après cela, on a fait des lois particulières dans chacun des cas à partir de ces principes.

Le sénateur Simard: Vous dites que cela faisait partie du domaine collectif, du patrimoine collectif. Est-ce que dans toutes ces huit lois ou dans chacun de ces huit cas-là, on s'est assuré de garder justement quelque part là, il n'y a pas de certificat d'action d'émis, c'est là.

M. Drolet: Il y a un certificat d'action global, collectif à la corporation de gestion qui contrôle à 100 % la compagnie à capital-action, pour le bénéfice de ses membres.

Le sénateur Simard: Est-ce que le traitement qu'on a fait au Québec, vous comme expert, est-ce une chose que vous recommandez au fédéral? C'est ma deuxième question.

M. Drolet: J'ai été appelé à travailler à un comité en 1985 de l'association des compagnies canadiennes avec Manulife et Sid Jackson était le président. Notre étude est arrivée à la conclusion qu'il fallait faire un cas par cas, c'était trop complexe, trop difficile. Ensuite, en 1987, le Québec a fait un projet de législation pour essayer de mettre un carcan à ça et il est arrivé à la conclusion qu'il fallait faire un cas par cas parce que chaque compagnie avait sa structure.

Quand je vous dis ça, il y a des polices qui sont sur le marché qui disent qu'à chaque mille dollars de police, tu as droit à un vote. D'autres ont d'autres pouvoirs. Les polices elles-mêmes sont structurées par compagnie. Elles ont des

[Traduction]

Senator Simard: Eight private statutes. Each of those statutes were designed to solve a specific problem. A moment ago you said that the Quebec Insurance Act, I believe. . . For demutualization purposes, I ask you whether I have understood correctly, did they not recognize non-participating policies? Did they make that decision originally?

Mr. Drolet: No, Senator Simard, in article 87 of the Quebec Insurance Act, the Quebec legislature draws no distinction between participating policyholders and non-participating policyholders. We must conclude from that fact that all par and non-par policyholders are members, and that they thus attend assemblies and vote. Based on difficulties, the Inspector General, who is testifying before the parliamentary committee, to prevent the surplus from being distributed, to uphold the principle of collective property, which is fundamental and which distinguishes a mutual company from a company with common shares, and that is the part of his evidence—we are not required to be in agreement—the collective property remains in the hands of the policyholders via a mutual company that holds the shares which would otherwise be distributed among the members.

So the fundamental point in all that is that the surplus has been included in the collective legacy of Quebec, but Quebec drew inspiration from an insurance act and, after that, passed specific acts in each case based on those principles.

Senator Simard: You said that was part of the collective field, the collective legacy. In the case of all eight statutes, or in each of those eight cases, there was an effort made precisely to keep somewhere. . . No stock certificates were issued.

Mr. Drolet: There is a collective stock certificate belonging to the holding company which controls 100 per cent of the company with common shares, for the benefit of its members.

Senator Simard: In your opinion as an expert, is the Quebec treatment something that you recommend to the federal government? That is my second question.

Mr. Drolet: In 1985, I was asked to work on a committee of the Association of Canadian Companies with Manulife. Sid Jackson was the chairman. Our study came to the conclusion that a case-by-case approach had to be taken; it was too complex, too difficult. Then, in 1987, Quebec prepared draft legislation to try to build a wall around that and it came to the conclusion that a case-by-case approach had to be taken because each company had its own structure.

When I say that, there are policies on the market which entitle you to one vote for every thousand dollars of insurance. Others have other powers. The policies themselves are structured by companies. They have internal regulations. It is a long

[Text]

règlements internes. Alors c'est toute une histoire. Quand on veut faire un carcan, c'est assez difficile.

Quand on part avec le Québec qui dit qu'il y a des participants et des non-participants aux droits, la recommandation qu'on a faite, moi j'ai présidé ce comité sur la démutualisation, cela a pris deux ans, on a étudié avec des actuaires et toute sorte de monde pour en arriver à la conclusion que c'était bien difficile de distribuer ça à une génération ou de donner ça à quelqu'un. On a décidé que c'était de même et le gouvernement a entériné cette décision et le mouvement s'est emboîté.

On l'avait recommandé. Le gouvernement fédéral regarde cela de très près. Il veut dans sa réglementation avoir quelque chose de semblable. La question que je me posais lorsque je lis l'article est celle-ci: est-ce que j'ai une fenêtre assez large pour me permettre d'atteindre l'objectif avec les dispositions législatives qu'on y retrouve. C'est la question. On veut tout faire ça par lettres patentes. Peut-être que par lettres patentes, je voyais les mots: Le ministre peut approuver une proposition visant à la transformer en société avec actions ordinaires. Alors une proposition peut être fait en deux temps. J'essayais de réfléchir sur ce que c'est une proposition. Je me disais peut-être qu'avec une proposition, je peux arriver avec toutes sortes de propositions qui encadreraient justement le modèle du Québec mais il restera à me faire confirmer. J'aurais aimé mieux qu'on ne dise pas: à la transformer en société avec actions ordinaires mais c'est ce qui est dans le texte et je prends le texte tel qu'il est.

Le sénateur Simard: Une fois que ce capital est placé là, quelqu'un peut avoir un certificat pour toutes ces actions, c'est donc dire que cette masse de capital va continuer à servir les intérêts de ceux qui ont des parts aujourd'hui et de ceux qui achèteront des parts dans l'avenir. Elle va continuer à servir les intérêts des actionnaires actuels, les parts participantes qui auront vu leurs parts participantes converties en cap stock à l'avenir. C'est donc dire qu'à moins qu'on détermine une valeur au moment (non pas de la brisure, il ne faut pas parler de brisure) de l'opération, les détenteurs de polices non-participantes n'auront jamais rien de plus que ce qu'ils ont aujourd'hui.

M. Drolet: Leur droit de vote! C'est ça, je suis d'accord.

Le sénateur Simard: C'est donc dire que dans les faits... comme shareholder...

M. Drolet: C'est une continuité.

Le sénateur Simard: Dans les faits, ceux qui vont bénéficier de cette masse de capital qui aura été identifiée, placée de côté, ce sont les parts participantes. Que le capital soit distribué tout de suite ou jamais, les seuls qui vont en

[Traduction]

story. When you want to impose restrictions, it is fairly difficult.

When you have Quebec saying that there are participating and non-participating policyholders with rights, the recommendation that we made—I chaired this committee on demutualization; it took two years and we studied with actuaries and all kinds of people and reached the conclusion that it was very difficult to distribute it to a generation or give it to anyone. It was decided that that was true, and the government approved the decision and the movement point ahead in lock step.

We had recommended that. The federal government is looking at that very closely. It wants to have something similar in its regulations. The question that arose in my mind when I read the section is this: do I have a large enough window to enable me to achieve the objective with the legislative provisions it contains? That is the question. We want to do it by letters patent. Perhaps by letters patent, I saw the words: the Minister may approve a proposal to transform it into a company with common shares. So a proposal may be made into phases. I was trying to think about what a proposal is. I thought perhaps that, with a proposal, I could come up with all kinds of proposals that would provide a framework for the Quebec model, but I will have to confirm it. I would have preferred that no one say to convert it into a company with common shares, but that is what is in the text, and I take the text as it stands.

Senator Simard: Once this capital is invested, someone may have a certificate for all those shares. In other words, that mass of capital will continue to serve the interests of those who have shares today or buy shares in the future. It will continue to serve the interests of the present shareholders, the participating shares, which will be converted into cap stock in future. In other words, unless a value is determined at the time, not of the break-up—we should not talk about break-ups—at the time of the transaction, the non-participating shareholders will have nothing more than they have today.

Mr. Drolet: Their right to vote! That's it, I agree.

Senator Simard: In other words, in actual fact... as a shareholder...

Mr. Drolet: It is a continuity.

Senator Simard: In actual fact, those who benefit from this mass of capital will have been identified, set to one side; they are the participating shareholders. Whether the capital is distributed immediately or never, the only ones who will benefit

[Text]

bénéficier, ce sont ceux qui ont été reconnus parce qu'ils avaient des parts participantes. Est-ce que je comprends mal l'opération, sinon on s'interroge sur le sexe des anges.

Le président: Il y a plus que ça.

M. Drolet: Au moins vous avez touché à un gros point. On n'avait pas prévu la liquidation de compagnie, on l'avait prévu dans la loi mais c'était très très éloigné la liquidation de mutuelle d'assurance. Quand on parle d'une opération comme celle-là, c'est quasiment une opération de liquidation. Donc il faut se poser les questions fondamentales. A qui est-ce que ça appartient? On disait est-ce que cela va durer tout le temps, il y aura toujours quelqu'un à la rescousse. Alors on ne s'en est jamais préoccupé et là quand on commence à travailler là-dessus, on commence à dire on liquide, c'est à qui?

Au Québec comme vous dites, le processus est encore là, il a été protégé et il est là globalement. Les lois sont toutes là. On n'a pas modifié les lois, on a divisé les lois. En d'autres termes, avant, moi j'avais le droit de voter, j'avais le droit de participer et j'avais le droit au partage. Là ce que j'ai fait, c'est qu'on a pris une compagnie et on a envoyé en haut le droit de vote mais on a gardé les polices en bas, donc ils ont le droit de partager là et donc finalement c'est juste une division des trois droits qu'ils avaient mais entre deux structures juridiques ou trois structures juridiques mêlées ensemble, cela redonne aux souscripteurs l'ensemble des droits qu'ils avaient. Donc si vous dites j'ai des jambes, un corps et une tête, on a dit on va prendre cette même compagnie et on va la diviser en trois mais on va en faire rien qu'une quand même. On a juste «ré-départagé» les droits mais globalement, ils sont là.

Le sénateur Simard: Et on a remis à plus tard. . .

M. Drolet: C'est ça, le problème.

Le sénateur Simard: La propriété. . .

Le président: Résiduelle.

M. Drolet: On sait à qui mais on la divise.

Le président: Résiduelle. Est-ce que je peux continuer votre question. Maître Drolet, on forme avec une mutuelle un «holding», une corporation de gestion. Cette corporation de gestion forme une compagnie à capital action, donc elle en est propriétaire à 100 %. Une fois que cette compagnie à capital action possédée à 100 % par un «holding» de la même façon qu'ils ont voulu faire une démutualisation pour aller chercher de l'argent, ils vont prendre la nouvelle corporation détenue à 100 % par le «holding» privé de gestion et ils vont vendre des actions sur le marché en établissant que ça valait tant par part et puis ils vont inviter un gros investisseur parce qu'ils avaient besoin d'argent à qui ils vont vendre 25 % ou 10 %, il y a des limites etc.

[Traduction]

are those who have been recognized because they had participating shares. Have I misunderstood the operation, or are we splitting hairs here?

The Chairman: There's more to it than that.

Mr. Drolet: At least you have touched on a major point. Provision was not made for liquidating companies, or rather it was referred to in the legislation but the liquidation of a mutual insurance company was very very far off. When you talk about an operation such as that one, it is virtually a liquidation operation. So you have to ask yourself the fundamental questions. To whom does it belong? We said: is it going to last? There will always be someone coming to the rescue, so we never concerned ourselves with it, and when we began to work on it, we began to say: we are liquidating; to whom does this belong?

In Quebec, as you said, the process is still there; it has been protected and it is there in overall terms. The statutes are all there. The statutes have not been amended, they have been divided. In other words, I used to have the right to vote; I had the right to participate, and I had the right to a share in profits. What I did is that we took a company, and we sent the right to vote up to the top, but we kept the policies down below. Consequently, they have the right to a share in capital and so this is ultimately just a division into three rights which they had, but between two legal structures or three legal structures mixed together. That gives back to policyholders the set of rights they had. So if you say: I have legs, a body and a head, we said we are going to take this same company and we are going to divide it into three parts, but we are only going to make it into the same company. We just redistributed the rights, but in overall terms they are there.

Senator Simard: And we postponed—

Mr. Drolet: That is the problem.

Senator Simard: Ownership—

The Chairman: Residual.

Mr. Drolet: We know to whom it belongs, but we are dividing it.

The Chairman: Residual. May I continue your question? Mr Drolet, a holding company, a management corporation, is formed with a mutual. That management corporation forms an incorporated company, and it therefore owns 100 per cent of the shares. Once that incorporated company which is owned 100-per-cent by a holding company in the same way as they wanted to demutualize in order to obtain money, they are going to take the new corporation owned 100-per-cent by the private holding company and they are going to sell shares on the market by establishing that a share is worth so much, and they are going to invite a major investor because they need the money, someone to whom they are going to sell 25 per cent or 10 per cent—there are limits, etc.

[Text]

M. Drolet: C'est exactement ça.

Le président: Et puis est-ce qu'il y a une disposition qui fait que les anciens mutualistes seront toujours propriétaires au moins à 51 % ou s'ils peuvent être dilués au point où ils vont représenter. . .

M. Drolet: Vous avez posé la question la plus difficile. La question la plus difficile c'est de savoir pour éviter qu'il y ait une tontine, c'est-à-dire que les anciennes polices, ce sont elles qui avaient le droit de vote mais est-ce qu'on peut par une technique permettre que tous ceux qui vont souscrire aux nouvelles polices continuent à voter pour s'assurer de la pérennité de cette opération. Alors on a fait une affaire incestueuse, appelez ça comme vous voulez où on a permis que les gens d'en bas puissent voter en haut et la situation inverse. Donc on a assuré la pérennité du vote et donc il n'y aura jamais de tontine c'est-à-dire que ça aboutira jamais à la situation où il y aura deux ou trois «policy holder» qui auront la masse collective.

Le président: Nous pourrions terminer avec les dernières questions.

Senator Kirby: I understand why you would consider the question of going back in history on par-policy holders. My instinct is that non-participating policy holders who buy a product would not get anything. I assume the holding company structure was established because it was the easiest method to create shares. Then what happens is the insurance company is a 100-per-cent-owned subsidiary of the holding company. So the actual shares are in the holding company. In the Quebec model can the holding company get into non-financial services or businesses? Can it get into commercial businesses?

Mr. Drolet: We thought the minister would allow that but he did not. A mutual corporation in Quebec has only one function, to hold. So it cannot acquire, diversify as a sister company or otherwise.

Senator Kirby: So in contrast to a number of cases in Canada where you would have holding companies owning insurance companies as Power Corporation, this newly-created holding company cannot do that? What is the logic for that?

M. Drolet: Cette corporation de gestion n'est pas assez dynamique, cette corporation est un «bottle neck», cette corporation ne permet pas le développement parallèle ou autrement. On pensait de passer au travers tout le processus en la dynamisant cette corporation de gestion même en lui donnant une cohabitation avec des actionnaires, en lui donnant toutes sortes de choses mais le gouvernement n'a pas accédé à ça.

[Traduction]

Mr. Drolet: That is exactly correct.

The Chairman: And is there a provision under which the former mutualists will still be owners of at least 51 per cent, or can the stock be diluted to the point where they represent. . .

Mr. Drolet: You have just asked the most difficult question. The most difficult question is how to avoid ending up with a tontine. In other words, the old policies carried voting rights, but is it possible, through technical means, to enable those who take out new policies to continue voting to ensure that this operation is perpetuated? And so you had the incestuous situation —call it what you will—in which the people down below were permitted to vote up above, and the reverse. So the vote was perpetuated and there will never be a tontine situation, where two or three policyholders have the collective mass.

The Chairman: We could conclude with the final questions.

Le sénateur Kirby: Je comprends pourquoi on envisagerait de remonter en arrière au sujet des titulaires de police avec participation. Instinctivement, je suis d'avis que les titulaires de police sans participation qui achètent un produit n'obtiendraient rien. Je suppose qu'on a créé la société de portefeuille parce que c'était la façon la plus simple de créer des actions. Ce qui se produit alors, c'est que la compagnie d'assurance est une filiale à part entière de la société de portefeuille. Les actions sont donc des actions de cette dernière. Dans le modèle québécois, la société de portefeuille peut-elle se lancer dans des services ou des entreprises autres que ceux du secteur financier? Peut-elle se lancer dans une entreprise commerciale?

M. Drolet: Nous avons cru que le ministre le permettrait, mais il ne l'a pas fait. Au Québec, une mutuelle n'a qu'un seul rôle : c'est une société de portefeuille. Elle ne peut donc faire des acquisitions ou diversifier ses activités comme une société sœur pourrait le faire.

Le sénateur Kirby: Contrairement donc à ce qui se passe dans certains cas au Canada où une société de portefeuille peut posséder une compagnie d'assurance, comme c'est le cas de Power Corporation, cette nouvelle société de portefeuille ne pourrait le faire? Quelle est la logique à cet égard?

Mr. Drolet: This holding company is not dynamic enough; this company is a bottle neck. It does not permit parallel or other development. We thought we could go through the process and make the holding company more dynamic, even granting it cohabitation with shareholders, giving it all kinds of things, but the government did not approve it. I even proposed using another instrument which was the "trust", from

[Text]

J'ai même proposé d'utiliser un autre instrument qui était le trust de l'Ontario, le genre de mécanisme où on pourrait vendre des unités, protéger le contrôle et permettre le dynamisme. Mais on est rendu dans une réflexion à ce niveau-là. Est-ce qu'on devrait plutôt réfléchir à un autre mécanisme, le mécanisme de fiducie ou autrement.

Senator Kirby: Then you are left with a holding company which must be widely held. In fact, its only potential source of new capital, because that is what started this process in the first place, is to issue new treasury stock. You cannot have a big outsider come in and buy because of the 10 per cent rule. I assume all shares are voting shares. It seems to me that having set out to give this company significant access to capital markets, the public policy in the Quebec example has put severe constraints on achieving that objective. Am I missing anything?

M. Drolet: C'est un problème, c'est un goulot étrangleur en haut, il va falloir la dynamiser il va falloir trouver une façon mais entre-temps la «down stream holding» dont on parle peut faire des échanges d'actions, peut faire toutes sortes de choses qu'une mutuelle ne peut pas faire de telle sorte qu'on peut aller chercher quatre ou cinq cent millions de capitaux autrement.

The Chairman: We will have witnesses from various companies and learn about other questions and problems. We thank you for being here today.

Mr. David Flaherty has appeared before the committee before. The topic is confidentiality and privacy:

M. David H. Flaherty, consultant, comité des banques et du commerce: Merci Monsieur le président, je suis très heureux d'être avec vous encore. Je serai très heureux de recevoir des commentaires en français plus tard, si quelqu'un veut me poser des questions en français plus tard.

I am very glad to have been invited to assist the committee in what I see as an important task of drafting some regulations or guidelines for the collection and use of customer information by Canadian financial institutions. When I appeared before you on April 24, the testimony I gave was that of an advocate trying to impress upon you the importance of privacy protection from the point of view of Canadians and residents in this country. Having been given by Dr. Goldstein a whole week to spend on this, I have produced a draft on some regulations I would like to go over. They deal with the collection and use of customer information by Canadian financial institutions.

I essentially went to the rules banks say they follow. The Canadian Bankers Association has developed a model code

[Traduction]

Ontario, the kind of mechanism in which one could sell units, protect control and make the organization more dynamic. But we are now thinking about this. Should we think about another mechanism instead, the trust or another mechanism.

Le sénateur Kirby: Il reste alors une société de portefeuille qui doit être à capital largement réparti. L'émission de nouvelles actions du trésor est en fait sa seule source possible de capitaux frais, parce que c'est ce qui a déclenché le processus au départ. Un gros acheteur de l'extérieur ne peut acheter à cause de la règle des 10 p. 100. Je suppose que toutes les actions sont des actions à droit de vote. Il me semble qu'après avoir décidé d'ouvrir les marchés financiers à l'entreprise en question, dans l'exemple du Québec la politique publique ait nuí fortement à la réalisation de ces objectifs. Est-ce que j'oublie quelque chose?

Mr. Drolet: It is a problem; it is a bottle neck at the top. We have to make it more dynamic and find a way, but, in the meantime, the downstream holding company mentioned can trade shares, can do all kinds of things that a mutual cannot do so that it can obtain four or five hundred million dollars in capital or some other form.

Le président: Nous accueillerons des témoins de diverses compagnies qui nous parleront d'autres questions et problèmes. Nous vous remercions d'être venu témoigner aujourd'hui.

M. David Flaherty a déjà comparu devant le comité. Il parlera de la confidentialité et de la vie privée.

Mr. David H. Flaherty, Consultant, Committee on Banking, Trade and Commerce: Thank you, Mr. Chairman. I am very pleased to be with you again. I will be very pleased to respond to comments in French later on, if anyone wishes to ask me questions in French at that time.

Je suis très heureux d'avoir été invité à aider le comité dans ce que je considère comme une tâche importante, soit la rédaction de règlements ou de lignes directrices sur la collecte et l'utilisation, par les institutions financières du Canada, de renseignements sur les clients. Lorsque j'ai comparu devant vous le 24 avril, j'ai témoigné comme un défenseur qui essayait de vous faire comprendre l'importance de la protection des renseignements personnels pour les Canadiens et la population du Canada. Comme M. Goldstein m'a donné toute une semaine, j'ai produit un projet de règlement que j'aimerais parcourir avec vous. Ce projet porte sur les renseignements au sujet des clients que réunissent et utilisent les institutions financières du Canada.

J'ai essentiellement consulté les règles que les banques affirment suivre. L'Association des banquiers canadiens a mis

[Text]

for customer information. It follows the OECD guidelines on the protection of personal information. They have been my basic guide.

I have also gone to the bank codes published in Canada; Royal Bank, TD Bank, et cetera. I found the Citibank Canada code informative, providing me with specifics. I have also used a submission to the ministry of finance and to this committee by the Canadian Health and Life Insurance Association. I have looked at British, Irish and Dutch data protection codes, important for our purposes because two of the three are English speaking countries, and their regulations for the banking and financial institutions community are subordinate to a general data protection law they have in those countries. When bereft of other insight, I looked to the federal Privacy Act. When I needed guidance on something, I thought about the Privacy Act.

The goal of the exercise has been to generate a level playing field for all financial institutions, their collection and use of personal information. I perceive the activity from a privacy point of view, as a human right worthy of protection in Canada. The activity is one of producing rules of the road for how financial institutions use personal information. I have simply taken what they say they do and put it into the form, general directives which I think your committee would like to consider. I am encouraged to view the process of progress in this area as one of gradualism.

I have not attempted to overturn the world, by following the banks' guidelines in the first instance. I have also attempted to provide you with a relatively progressive set of regulations, since this is 1992. These pieces of legislation about to be proclaimed, have to be reviewed within five years. Regulations issued under the legislation would therefore be experimental. I have also attempted to follow the use of plain English, so people can understand their rights. Something like these regulations would be comparable to a privacy code or a fair information practices code. I would like each bank, trust company or financial institution to hang it in their front hallway and put it in their brochures so from the start, customers would know what their relationship is with the financial institution.

I do not regard this particular document as set in concrete. I submit it to you for your criticisms, comments and suggestions. I have made a couple of additions to a copy that I will

[Traduction]

au point un modèle de code au sujet des renseignements sur les clients. Le code suit les lignes directrices de l'OCDE sur la protection des renseignements personnels. Je me suis guidé essentiellement sur ce document.

J'ai aussi consulté les codes des banques qui ont été publiés au Canada, soit ceux de la Banque Royale, de la Banque TD, et ainsi de suite. J'ai trouvé informatif le code de la Citybank du Canada, où j'ai trouvé des renseignements précis. Je me suis aussi inspiré d'un mémoire que l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes a présenté au ministère des Finances et au comité. J'ai examiné les codes de protection des données de Grande-Bretagne, d'Irlande et de Hollande, qui sont importants pour nous, parce que deux de ces trois pays sont anglophones et que leurs réglementations sur les institutions bancaires et financières sont subordonnées à une loi générale sur la protection des renseignements personnels en vigueur dans ces pays. En désespoir de cause, j'ai consulté la Loi fédérale sur la protection des renseignements personnels. Lorsque j'ai eu besoin de me guider sur quelque chose, j'ai pensé à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le but de l'exercice a été de produire des règles du jeu équitables pour toutes les institutions financières qui réunissent et utilisent des renseignements personnels. J'aborde l'activité du point de vue des renseignements personnels et comme un droit de la personne qu'il vaut la peine de protéger au Canada. Je considère cette activité comme la production de règles du jeu sur l'utilisation des renseignements personnels par les institutions financières. Je me suis contenté de prendre ce qu'ils affirment faire et de le formuler sous forme de directives générales que je crois que le comité voudrait aborder. Je suis porté à considérer que le progrès dans ce domaine est graduel.

Je n'ai pas essayé de renverser le monde et j'ai donc commencé en suivant les lignes directrices des banques. J'ai aussi essayé de vous fournir une série de règlements relativement progressistes puisque nous sommes en 1992. Les mesures législatives qui sont sur le point d'être proclamées doivent faire l'objet d'un examen dans les cinq ans. Tout règlement établi en vertu de la législation sera donc expérimental. J'ai aussi essayé d'utiliser de l'anglais simple afin que les gens puissent comprendre leurs droits. Un texte qui ressemblerait à ce règlement serait comparable à un code sur les renseignements personnels ou à un code de pratiques équitables sur les renseignements que j'aimerais voir chaque banque, compagnie de fiducie ou institution financière afficher dans son hall d'entrée et publier dans ses brochures afin que les clients sachent dès le départ quelle est leur relation avec l'institution financière.

Je ne considère pas que ce document est coulé dans le béton. Je vous le sou mets manifestement pour obtenir vos critiques, vos commentaires et vos suggestions. À la suite de

[Text]

leave with the clerk, based on consultations I had today with specialists at the office of the Privacy Commissioner.

I also feel my research on financial privacy laws in the United States has been underdeveloped. I would like to further examine a 1200-page book called the "Law of Financial Privacy in the United States". I have not fully assimilated it. There are some bank record acts in some states I would like to glance at quickly.

The document is straightforward. The headings give you an idea of what is in each category. They are drawn from the OECD guidelines on the protection of personal information which the Canadian government subscribed to in 1984. The OECD guidelines are the internationally recognized set of principles for privacy protection and the handling of personal information. The federal Privacy Act incorporates these principles for the private sector. The same is true of the La Loi sur l'accès à l'information in Quebec and the Ontario Information and Privacy Act.

We are in the process in North America, in response to competitive pressures in Europe, especially the European Community's draft directive on data protection of 1990, of encouraging our private sector to do good for their own self interest, not only to help out their customers, but also to be sure they can continue to do business in European countries by having equivalent data protection. Financial institutions are among the most privacy intensive of our industries. They are a source of modest concern to customers wanting to know the rules and what happens with their personal information. The document provided is a very good start to setting up these rules.

The document is organized with definitions at the beginning, limits on what personal information shall be collected and how it should be collected, rules about keeping accurate data, and telling customers at the beginning of the data collection process what will be collected. The critical principle here is informed consent. Whenever possible you ask the customers to consent to the disclosure of their personal information.

Part 6, which discusses disclosure of personal information, follows closely the banks' codes and the model banking code and the Turnier principles of the Turnier decision of 1926, a

[Traduction]

consultations que j'ai eues aujourd'hui notamment avec des spécialistes du Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée, j'ai fait quelques ajouts à une copie que je laisserai au greffier.

Je crois aussi que je n'ai pas poussé suffisamment les recherches que j'ai effectuées au sujet des lois sur la confidentialité des renseignements personnels aux États-Unis. J'aimerais examiner plus à fond un ouvrage de 1 200 pages intitulé «Law of Financial Privacy in the United States» que je n'ai pas encore complètement absorbé. Il y a dans certains États des lois sur les dossiers bancaires que j'aimerais consulter assez rapidement.

Le document est simple. Les titres vous donnent en fait une idée de ce que chacune des catégories contient. Ils proviennent des lignes directrices de l'OCDE sur la protection des renseignements personnels, auxquelles le gouvernement canadien a souscrit en 1984. Les lignes directrices de l'OCDE sont une série de principes reconnus internationalement au sujet de la protection et de l'utilisation des renseignements personnels. La Loi fédérale sur la protection de la vie privée comporte aussi ces principes dans le cas du secteur privé. C'est aussi le cas de la Loi sur l'accès à l'information du Québec et de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de l'Ontario.

Pour réagir aux pressions compétitives de l'Europe et particulièrement au projet de directive sur la protection des données de 1990 de la Communauté européenne, l'Amérique du Nord est en train d'encourager le secteur privé à bien se comporter dans son propre intérêt, non seulement pour aider ses clients, mais aussi pour s'assurer de pouvoir continuer de faire affaires dans les pays d'Europe en protégeant les données de la même façon. Les institutions financières sont un des secteurs d'activité qui insistent le plus sur la protection des renseignements personnels. Elles ne préoccupent guère les clients qui veulent connaître les règles et savoir ce qu'on fait de leurs renseignements personnels. Le document fourni constitue un excellent point de départ pour l'établissement des règles en question.

Le document contient quelques définitions au début, limite dans une certaine mesure les renseignements personnels à réunir et la façon de le faire, en plus de contenir quelques règles sur la tenue de données exactes et les précisions à fournir aux clients, au début du processus de collecte des données, concernant les renseignements qu'on leur demandera. Le principe crucial en l'occurrence est le consentement éclairé. Il faut dans la mesure du possible demander aux clients de consentir à la divulgation de leurs renseignements personnels.

La partie 6, qui porte sur la divulgation de renseignements personnels, s'inspire de près des codes bancaires, du modèle de code bancaire et des principes Turnier des décisions de

[Text]

famous English decision. Part 7 deals with encouraging financial institutions to follow careful security procedures when disclosing personal information. Part 8 deals with granting individuals access to their personal information, in the banking codes published by the TD bank and Royal Bank. Part 9 deals with accountability, requiring financial institutions to make a good faith effort to comply with these rules and regulations. Part 10 deals with openness, telling people what your rules and regulations are. Liabilities and sanctions says there is some liability and sanction for unauthorized disclosure of personal information. Finally Part 12, drawn primarily from the recommendations the Privacy Commissioner of Canada made when he appeared before you on April 24, provides for some method of external review by the Superintendent of Financial Institutions in a worse-case scenario.

A well-run financial institution will simply add complying with fair information practices to the kinds of management goals that already exist and to the normal auditing procedures that the bank itself or financial institution uses. In my scenario the Superintendent of Financial Institutions, who does some auditing of various kinds of financial institutions, will also add to its manual, "You should be paying attention to the collection and disclosure and data destruction practices of the financial institution you are auditing."

I hasten to tell you that I am regrettably not an intimate expert on every aspect of banking, trust companies and the insurance industry. I know that many of you have considerable experience in these areas and I look forward to your criticism and comments. If you wish I can tell you which are the most sensitive and delicate issues.

The Chairman: I have a general question. I understand that information is a matter of provincial jurisdiction? Is that right?

Mr. Flaherty: That is right.

The Chairman: Do you think we will have any problem by having legislation on confidentiality? Does it interfere?

Mr. Flaherty: I am not a constitutional lawyer. There is no problem with federally regulated institutions. Bell Canada already lives with the terms of service the CRTC gave on confidentiality. The federally regulated companies include banks and trust companies. There is sensitivity with provincially-regulated insurance companies.

[Traduction]

1926, très connues en Angleterre. Dans la partie 7, on encourage les institutions financières à mettre en œuvre les mesures de sécurité qui s'imposent au moment de la divulgation de renseignements personnels. Dans la partie 8, il est question d'accorder aux particuliers l'accès à leurs renseignements personnels que l'on retrouve dans les codes bancaires publiés par la Banque TD et la Banque Royale. La partie 9 porte sur la reddition de comptes : les institutions financières doivent s'efforcer de bonne foi de se conformer aux règles et règlements en question. La partie 10 porte sur l'ouverture : il faut préciser aux gens la nature des règles et des règlements. La partie 11 sur les responsabilités et les sanctions précise que la divulgation non autorisée de renseignements personnels entraîne des responsabilités et est passible de sanctions. Tirée principalement des recommandations que le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada vous a présentées le 24 avril, la partie 12 prévoit une méthode quelconque d'examen de l'extérieur par le Surintendant des institutions financières, mais dans le cas du pire des scénarios.

Une institution financière bien dirigée ajoutera simplement le respect des pratiques équitables en matière d'information aux objectifs administratifs déjà en vigueur et aux procédures de vérification normales de la banque ou de l'institution financière même. Dans mon scénario, le surintendant des institutions financières, qui vérifie jusqu'à un certain point divers types d'institutions financières, ajoutera aussi à son manuel qu'il faut faire attention aux pratiques de collecte, de divulgation et de destruction des données des institutions financières vérifiées.

Je m'empresse de vous préciser que je ne connais malheureusement pas à fond tous les aspects des banques, des compagnies de fiducie et de l'industrie de l'assurance. Beaucoup parmi vous possèdent une vaste expérience dans ces domaines et j'ai hâte d'entendre vos critiques et vos commentaires. Si vous le voulez, je puis vous préciser les questions les plus délicates dans cette affaire.

Le président: J'ai une question d'ordre général. Je crois savoir que les renseignements relèvent de la compétence des provinces. Est-ce exact?

M. Flaherty: En effet.

Le président: Croyez-vous que nous aurons des problèmes en adoptant une mesure législative sur la confidentialité? Empiètera-t-elle sur cette compétence?

M. Flaherty: Je ne suis pas un expert en droit constitutionnel. Il n'y a aucun problème dans le cas des institutions réglementées par le fédéral. Bell Canada respecte déjà les conditions de service que le CRTC lui a imposées au niveau de la confidentialité. Les banques et les compagnies de fiducie sont réglementées par le fédéral. Les compagnies d'assurance réglementées par les provinces posent un problème un peu délicat.

[Text]

It is a typically Canadian issue. Who is in charge of setting data protection rules for federal institutions? My hypothesis as an amateur would be that if Parliament has seen fit to enact an insurance companies act, I would find it a little surprising if anybody would question Parliament's jurisdiction to issue regulations for data protection under this legislation.

Canadian citizens or residents of any province would be overly impressed with constitutional wrangles over who should be protecting their privacy. The more protection the better.

Senator Oliver: Having heard what you said before, read your document today and heard your overview, I wonder whether this goes far enough.

I turn to section 6.1 which says:

Except as required by law, financial institutions shall not disclose personal information.

It is not too different from what we have when applying for an insurance policy. It should go farther to say it cannot be a condition of obtaining the policy, the financing, or the loan, that the consent must be given. Otherwise, they say, if you want the policy, if you want the financing, sign here first. So the consents will be just as automatic as they are now, which is no protection.

My second question is on section 6.4. In criminal law, if you are going to disclose this information for criminal activity, you use reasonable and probable grounds rather than a mere suspicion, otherwise it would be flooded with suspicions. If you give this information out to collection agencies, what type of mechanism do you see for enforcing that it does not go to a third party?

Mr. Flaherty: The great progress in this area is turning a set of principles that are voluntary and self-regulatory into a set of regulations which have the force of law. My goal as a privacy advocate is to obtain as many legal personal privacy rights as possible for Canadians.

It is an interesting exercise to compare the Model Code of the Canadian Bankers Association to what ScotiaBank or what CIBC did, because there are significant differences among them. The Canadian Bankers Association Model Code is watered down from the OECD guidelines, which they say they are following. My overall judgment is that the individual banks' codes are further watered down from the watered-down Canadian Bankers Association code.

[Traduction]

La question est typiquement canadienne. Qui est chargé d'établir les règles sur la protection des données dans le cas des institutions fédérales? Si le Parlement a jugé bon d'adopter une loi sur les compagnies d'assurance, je trouverais un peu étonnant que quelqu'un mette en doute la compétence du Parlement lorsqu'il s'agit d'établir des règlements sur la protection des données en vertu de cette mesure législative.

Un conflit constitutionnel sur la compétence en matière de protection des renseignements personnels impressionnerait beaucoup les citoyens canadiens ou la population de n'importe quelle province. Plus on protège la vie privée, mieux c'est.

Le sénateur Oliver: Après avoir entendu ce que vous avez déjà dit et parcouru votre document aujourd'hui et écouté votre exposé, je me demande si cela va assez loin.

On lit à l'article 6.1 que:

Les institutions financières ne divulguent pas de renseignements personnels, sauf lorsque la loi l'exige.

Ce n'est pas très différent de ce qui se passe lorsqu'on demande une police d'assurance. Il faudrait aller plus loin et dire que le consentement ne peut être une condition pour obtenir une police, un financement ou un prêt. Sinon, on dit aux intéressés que s'ils veulent obtenir la police ou le financement, ils doivent d'abord signer. Les consentements seront tout aussi automatiques que maintenant, ce qui n'assure aucune protection.

Ma deuxième question porte sur l'article 6.4. En droit criminel, lorsqu'on divulgue ces renseignements à des fins criminelles, on se fonde sur des motifs raisonnables et probables plutôt que sur le simple soupçon, sinon le soupçon serait omniprésent. Si l'on communique ces renseignements aux agences de perception, quel genre de mécanisme permettrait selon vous d'appliquer cette mesure afin d'éviter que les renseignements ne parviennent à un tiers?

M. Flaherty: Le grand progrès réalisé dans ce domaine a été de transformer une série de principes volontaires d'autoréglementation en une série de règlements appuyés par une loi. Comme défenseur des renseignements personnels, je cherche à obtenir pour les Canadiens le plus de droits légaux possible en ce qui a trait à la vie privée et aux renseignements personnels.

Il est intéressant de comparer le Modèle de code de l'Association des banquiers canadiens à ce qu'ont fait la Banque de Nouvelle-Écosse ou la BCIC, parce qu'il y a des différences importantes entre tous ces codes. Le Modèle de code de l'Association des banquiers canadiens est une version édulcorée des lignes directrices de l'OCDE que l'association affirme suivre. J'estime que les codes de chaque banque sont des versions encore plus édulcorées de la version édulcorée que constitue le code de l'Association des banquiers canadiens.

[Text]

As a privacy advocate, I enjoy being pushed in the direction of "This is not strong enough", and would be delighted to take direction from the committee to go in that direction.

Whoever the custodians of the personal information are, when they are authorized to disclose personal information, they have to ensure contract which they have entered into with the customer, follows the data. If they are authorized to give it to a cheque-writing or data-processing firm, they must ensure their contract with any firm being used to process customer data has the same terms as these regulations.

If they disclose personal information to a credit information company, they have to do the same thing. You must also plug in the provincial regulation for credit information, woefully weak in Canada and the United States. Nobody knows it is weak in Canada because nobody has done any work on it. There is a Consumer Protection Act in Ontario which is weak. I have not done empirical research. I am using intuition to say it is not good. I would bet at least one loonie that nobody else knows whether it is good or bad.

At that point, credit information has a dual protection. It has the social contract following it under these regulations, probably stronger than anything that exists under the Consumer Protection Act. The only exception would be Quebec, about to put into effect a provision of the Civil Code which has strong general provisions that every citizen is entitled to a private life. That is my response.

Senator Oliver: Do you think it might help if there was something in the Constitution that said there was a right to privacy?

Mr. Flaherty: Yes. It is one of my favourite topics. I devoted a lot of last fall to writing about it. I never miss an opportunity to raise it again.

I would simply slip "privacy" or "la vie privée" into section 8 of the Charter. That would simply acknowledge what the Supreme Court of Canada is doing. People interested in parliamentary supremacy should be enthusiastic about that because then parliamentarians and constitution-makers would be doing it, rather than judges. The Supreme Court of Canada is doing anyway. I prefer explicitness. The more rights we have to privacy, the better.

The Chairman: Senator Kirby?

Senator Kirby: This is an amazing piece of work to produce in one week.

I gather you prefer actual regulations to a self-regulatory system. Is that because and individual ought to have right of

[Traduction]

Comme défenseur de la vie privée, j'aime que l'on me dise que «cela ne suffit pas» et je serais heureux de suivre les directives du comité à cet égard.

Quels que soient les gardiens des renseignements personnels, lorsqu'ils sont autorisés à les divulguer, ils doivent s'assurer que le contrat qu'ils ont conclu avec le client s'applique aux données. S'ils sont autorisés à divulguer les renseignements à une entreprise d'établissement de chèques ou de calcul, ils doivent s'assurer que le contrat qu'ils ont signé avec toute entreprise qui traite les données des clients contient les mêmes conditions que les règlements en question.

Les gardiens qui divulguent des renseignements personnels à une entreprise de renseignements sur la solvabilité doivent faire de même. Il faut aussi tenir compte de la réglementation provinciale relative aux renseignements sur la solvabilité qui est malheureusement faible au Canada et aux États-Unis. Personne n'est toutefois conscient de cette faiblesse au Canada parce que personne n'a rien fait à ce sujet. L'Ontario a une Loi sur la protection du consommateur qui est faible. Je n'ai pas fait de recherche empirique à ce sujet. Je me fonde donc un peu sur mon intuition pour dire cela. Je gagerais au moins un dollar que personne ne sait si cette mesure est bonne ou mauvaise.

Les renseignements sur la solvabilité bénéficient d'une double protection. Il y a le contrat social qui les suit en vertu des règlements en question, qui est probablement plus fort que tout ce qui existe en vertu de la Loi sur la protection du consommateur. La seule exception serait le Québec, sur le point de mettre en vigueur une disposition du Code civil. Celle-ci comporte une mesure générale ferme qui prévoit que chaque citoyen a droit à la vie privée. Voilà ma réponse.

Le sénateur Oliver: Serait-il utile, selon vous, que la Constitution même contienne une disposition prévoyant l'existence d'un droit à la vie privée?

M. Flaherty: Oui. C'est une de mes sujets favoris. J'ai passé une bonne partie de l'automne dernier à écrire à ce sujet. Je ne rate jamais une occasion de l'aborder de nouveau.

J'ajouterais simplement les mots «la vie privée» à l'article 8 de la Charte. On reconnaîtrait tout simplement ainsi ce que fait la Cour suprême du Canada. Cela devrait enthousiasmer les gens qui s'intéressent à la suprématie du Parlement, parce que ce seraient alors les parlementaires et les rédacteurs constitutionnels qui interviendraient, et non les juges. La Cour suprême du Canada le fait de toute façon. Je préfère la clarté. Plus les droits à la vie privée sont nombreux, mieux c'est.

Le président: Sénateur Kirby?

Le sénateur Kirby: Vous avez produit un travail étonnant en une semaine.

Je crois comprendre que vous préférez une réglementation réelle à un régime d'autoréglementation. Est-ce parce qu'un

[Text]

redress to the courts? Or is it because you think companies are more inclined to follow regulations which have the force of law rather than voluntary codes?

Mr. Flaherty: I am an empiricist. I like to talk about the way things have happened.

Something is better than nothing. The Canadian Bankers Association's model is not an especially strong code, but it is better than what the life insurance industry has; better than trust companies which have nothing.

I am a minimalist. I am a gradualist. I will take what I can get. I pay tribute to these people for the progress they have made.

I have been reading how data protection works in the private sector. I think self-regulation has not worked well.

I have reviewed a document prepared for the OECD, by Professor Greg Tucker of Melbourne, Australia. His review in some ways said that the Canadian Bankers Association Model Code is not bad by international standards compared to flimsy things in other places. He said the experience reported to the committee by the Dutch and by the British was that self-regulation had not been very successful, companies only generated codes when pushed, or with a gun to their heads.

He said that British Data Protection Commissioner, Eric Howe, was not impressed with the British banks' documents; *A Code of Good Banking*. I have read it carefully. It is not fabulous, but works in concert with the British Data Protection Act, so that every customer of every financial institution in Britain knows that the full set of principles of the British Data Protection Act are in force. Canadian bank customers or financial institution customers have no laws to protect them at all.

Senator Kirby: Twice you said self-regulation has not worked very well. We will have witnesses appearing before us in hearings on self-regulation who will essentially say, "Trust us". It is interesting when people other than the government say "Trust us". It is like, "The cheque is in the mail."

Is there any hard evidence? Are any of the studies available to us so we can debate the issue of whether self-regulation is working? What do we do if witnesses say, as they will, the self-regulation system is working pretty good; show me where

[Traduction]

particulier doit avoir le droit de recourir aux tribunaux, ou parce que vous croyez que les entreprises ont tendance à se conformer bien plus à des règlements qui ont force de loi plutôt qu'à des codes volontaires?

M. Flaherty: Je pratique l'empirisme et j'aime parler de l'évolution des choses.

Quelque chose, c'est mieux que rien. Le modèle de l'Association des banquiers canadiens n'est pas particulièrement fort, mais il est meilleur que celui de l'industrie de l'assurance-vie, et c'est mieux que les compagnies de fiducie, parce que celles-ci n'ont rien.

Je suis minimaliste et étapeiste. J'accepte tout ce que je peux obtenir. Je félicite les intéressés des progrès qu'ils ont réalisés.

Je lis sur la protection des données dans le secteur privé. Je crois que l'autoréglementation n'a pas donné de très bons résultats.

J'ai lu un document préparé par l'OCDE, par le professeur Greg Tucker de Melbourne, en Australie. Il affirme en quelque sorte que le Modèle de code de l'Association des banquiers canadiens n'est pas mauvais compte tenu des normes internationales en comparaison avec certains documents plutôt minces qui existent ailleurs. Il a déclaré que l'expérience que les Hollandais et les Britanniques ont décrite au comité révèle que l'autoréglementation n'a pas connu beaucoup de succès, que les entreprises n'ont produit ces codes que lorsqu'on les a acculées au pied du mur et qu'on leur a pratiquement pointé le fusil à la tête.

Il a déclaré que le document préparé par les banques britanniques n'avait pas beaucoup impressionné Eric Howe, commissaire britannique à la protection des données. Ce document s'intitule *A Code of Good Banking*. Je l'ai lu de près. Il n'a rien de fabuleux, mais il fonctionne de concert avec la Loi britannique sur la protection des données. Chaque client de chaque institution financière de Grande-Bretagne sait donc que tous les principes de la Loi britannique sur la protection des données sont en vigueur. Aucune loi ne protège les clients des banques ou des institutions financières du Canada.

Le sénateur Kirby: Vous avez mentionné deux fois que l'autoréglementation n'avait pas donné grand-chose. Au cours d'audiences sur l'autoréglementation, nous accueillerons des témoins qui nous diront essentiellement qu'il faut leur faire confiance. Il est intéressant d'entendre quelqu'un d'autre que le gouvernement demander qu'on lui fasse confiance. C'est un peu comme dire que le chèque est à la poste.

Y a-t-il des preuves concrètes? Les études que vous avez mentionnées sont-elles disponibles afin que nous puissions déterminer comment fonctionne l'autoréglementation? Que faire si des témoins affirment, comme ils le feront, que le

[Text]

it has not worked well? The conclusion is that nothing needs to be done.

You would disagree. I suspect others will too. But are there any objective studies that show self-regulation has not been effective?

Mr. Flaherty: One of the documents distributed at the last meeting was a selection from the annual reports of the Privacy Commissioner of Canada. I do not think anyone would accuse John Grace, the former commissioner, of being a flaming radical. In his and Bruce Phillips in his current report, they said it was time to extend the Privacy Act to the federally regulated private sector.

The best documented study of invasion of privacy is a Canadian study. The Krever Commission dealt with health information maintained by the Ontario Health Insurance Plan.

Privacy advocates go back to that document because it was the only investigation that has ever been carried out in North America where investigators, who were trying to find out what happened to personal information in a particular setting had the power to subpoena witnesses. When he started, he had no idea what a can of worms he would open with respect to what is happening with our personal information.

It is absolutely scandalous that, 12 years later in Ontario, we still have no decent response to the Krever Commission Report. It is much worse than the banking situation.

What you need to do is a privacy audit of an institution. If you had that experience, you would find hundreds of pieces of personal information they have about us. Great West Life Insurance Company has provided a list 155 items of personal information a Canadian bank has on each customer. They have massive amounts of personal information.

Nobody knows what is being done with that personal information. I do not believe they are selling it under the table. I think we need rules and regulations to make sure the banks are doing what they say they are doing.

There are an incredible number of financial institutions. They have a huge number of employees, all are supposed to be sensitized to what the rules are. If you did a survey of financial institution employees and asked them what the rules are under the Canadian Bankers Association Model Code, I bet there would be a minimal response.

[Traduction]

régime d'autoréglementation fonctionne bien? Faudra-t-il leur demander de nous montrer où il n'a pas fonctionné? On en conclut qu'il n'y a rien à faire.

Vous ne seriez pas d'accord et d'autres non plus, je le suppose. Existe-t-il toutefois des études objectives qui révèlent que l'autoréglementation n'a pas été si efficace?

M. Flaherty: Un des documents distribués à la dernière réunion contenait une sélection tirée des rapports annuels du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. Je ne crois pas que personne puisse taxer John Grace, l'ancien commissaire, de radicalisme enflammé. Tout comme Bruce Phillips dans son rapport actuel, John Grace a affirmé dans son dernier rapport que le moment était venu tout au moins d'appliquer la Loi sur la vie privée aux entreprises privées réglementées par le fédéral.

L'étude la mieux documentée sur une affaire d'invasion de la vie privée est une étude canadienne. La Commission Krever a examiné la question des renseignements sur la santé gardés par le Régime d'assurance-maladie de l'Ontario.

Les défenseurs de la protection des renseignements personnels reviennent à ce document parce qu'il s'agit de la seule enquête jamais effectuée en Amérique du Nord au cours de laquelle les enquêteurs, qui essayaient de déterminer ce que devenaient des renseignements personnels dans un contexte en particulier, avaient le pouvoir de citer des témoins à comparaître. Lorsque le commissaire a commencé, il n'avait aucune idée de la boîte de pandore qu'il ouvrirait au sujet de ce qu'on fait de nos renseignements personnels.

Il est absolument scandaleux que, 12 ans plus tard, l'Ontario n'ait pas encore donné de réponse décente au rapport de la Commission Krever. C'est bien pire que ce qui se passe dans le secteur bancaire.

Il faut procéder à une vérification sur les renseignements personnels dans une institution. Si vous aviez eu cette chance, vous auriez vu les centaines de renseignements personnels qu'on y trouve à notre sujet. La Great-West, Compagnie d'Assurance-Vie a fourni une liste des 155 renseignements personnels distincts qu'une banque canadienne détient sur chacun de ses clients. Les banques détiennent des masses énormes de renseignements personnels.

Personne ne sait ce qu'on fait de ces renseignements personnels. Je ne crois pas qu'on les vende en cachette. Je pense qu'il nous faut des règlements pour nous assurer que les banques font ce qu'elles affirment faire.

Le nombre des institutions financières est incroyable et leurs employés sont très nombreux. Tous ceux-ci sont censés être sensibilisés aux règles. Si l'on effectuait un sondage auprès des employés des institutions financières pour leur demander quelles sont les règles prévues au Modèle de code de l'Association des banquiers canadiens, je vous gage que

[Text]

I hope and pray that they are not doing stupid things. I believe senior management does not know what they are doing. In fact, I believe senior management does not want to know what is actually happening with personal information in the real world where people are faced with competitive pressures to make money.

I think there is a much greater trade in personal information and selling of personal information than we suspect, but I am not in a position to document it. It is the kind of questioning which I think you should be asking financial institutions.

I did a privacy audit of a major Canadian research hospital recently. In a hospital staff of record keepers of between 75 and 100, 1 or 2 people were fired every year for breach of confidentiality. I was astonished at the number, but also astonished at the high level of concern for confidentiality by the head of the medical records department.

How many people are fired for breach of confidentiality from a financial institution? When was the last time they disciplined somebody? How can the demonstrate employees know the rules? In a world where there are massive amounts of personal data, what are the data destruction rules? How long is data kept?

Senator Kirby: Did you make a comparison between your draft code, the CBA code and the CLHIA codes? What are the differences?

Mr. Flaherty: I have the information here. I can tell you where each word came from, which I picked and which I did not pick.

Senator Kirby: That would be useful.

Mr. Flaherty: The banks will be delighted to tell you whenever I have deviated from their glorious text.

Senator Kirby: Two things jump out of your document. In sections 5.1 and 6.10, you talk about express consent. What is your view of a blanket consent versus a transaction consent?

Mr. Flaherty: The Achilles heel of this regulatory process is informed consent. I have used written informed consent; written explicit consent.

Senator Kirby: You have written express consent.

Mr. Flaherty: I am trying to get away from implied or oral consent.

[Traduction]

peu d'entre eux sauraient même quelles sont les règles en question.

J'espère qu'on ne fait rien de stupide. Je suis convaincu que la haute direction ne sait pas ce que font les employés. En fait, je crois que la haute direction ne veut pas savoir ce que l'on fait vraiment des renseignements personnels dans le monde réel, où les gens subissent des pressions compétitives qui les poussent à faire de l'argent.

Je crois que le commerce et la vente de renseignements personnels ont beaucoup plus d'envergure que nous ne le soupçonnons, mais je ne puis le prouver. C'est le genre de questions que vous devriez à mon avis poser aux institutions financières.

J'ai effectué récemment, dans un important hôpital de recherche du Canada, une vérification au niveau des renseignements personnels. Sur un personnel de 75 à 100 archivistes, on congédiait 1 ou 2 personnes par année pour avoir enfreint la confidentialité. Ce chiffre m'a étonné, tout comme la grande préoccupation que manifeste à l'égard de la confidentialité le chef des archives médicales.

Combien de personnes ont été congédiées d'une institution financière pour avoir enfreint la confidentialité? Quand les institutions financières ont-elles imposé des sanctions disciplinaires pour la dernière fois? Comment peuvent-elles nous prouver que leurs employés connaissent les règles? Dans un monde où les volumes des données personnelles sont énormes, quelles sont leurs règles sur la destruction des données? Combien de temps gardent-elles les données en question?

Le sénateur Kirby: Avez-vous comparé votre projet de code à celui de l'ABC et à ceux de l'ACCAP? En quoi diffèrent-ils?

M. Flaherty: J'ai les renseignements ici. Je puis vous dire d'où provient chaque mot, ceux que j'ai choisis et ceux que j'ai rejetés.

Le sénateur Kirby: Ce serait utile.

M. Flaherty: Les banques seront heureuses de vous préciser le moindre écart par rapport à leur glorieux texte.

Le sénateur Kirby: Deux choses me sautent aux yeux à la lecture de votre document. Aux paragraphes 5.1 et 6.10, vous parlez du consentement explicite. Que pensez-vous du consentement général par rapport au consentement par transaction?

M. Flaherty: Le consentement éclairé est le talon d'Achille de tout ce processus réglementaire. J'ai parlé de consentement éclairé écrit, de consentement explicite écrit.

Le sénateur Kirby: Vous avez parlé de consentement explicite écrit.

M. Flaherty: J'essaie de m'écarter du consentement implicite ou verbal.

[Text]

I cannot stop a person from agreeing to allow the transfer or give their personal information to people. We are all accustomed to filling out forms.

Senator Kirby: I cannot tell what your definition of express consent means. If I go to see my bank manager and he says, "We may have to use this information for a couple of things, will you sign this form?" So you sign the form. So for however long you live, you have given him your consent. Or are you suggesting that a transaction consent means you have to sign each time?

Mr. Flaherty: I believe you have to sign each time. There is the right of a private sector concern not to take your business if you will not give them the information they want. I do not quite know how, in law, you can unload the dice and create an equal bargaining situation. When we take our car in for repairs, we sign an appalling consent form that says, if the garage drives your car off the top of a highway, it is not at fault. We just sign it and pray that nothing happens.

The blanket consent forms that we fill out for insurance companies and others are comparable. My theory is you consent to giving information for the specific purposes for which it is required.

If they want to use it three months later for another loan, you can say just roll over the information. But if you are now about to take a mortgage or do some other kind of transaction, then they have to collect the information again. But you can say to them, look, you just gave me a loan last month, you have it in the computer. Please use it again. That is informed consent.

Senator Kirby: You have the concern that I have.

Mr. Flaherty: Absolutely.

Senator Kirby: I was surprised you would relegate the issue of not using personal information for marketing purposes by financial institutions into a second paragraph under one heading. The impression I got from reading section 6.3 is that you give it fairly short shrift. Is that a fair comment? If so, I am surprised.

Mr. Flaherty: I was in Vancouver and Seattle when I read about this intemperate outburst, as you described it.

Senator Kirby: That is mild compared to the way I described it on the day I first heard it.

[Traduction]

Je ne puis empêcher quelqu'un de consentir au transfert ou de communiquer des renseignements personnels. Nous sommes tous très habitués à remplir des formulaires.

Le sénateur Kirby: Je ne sais pas ce que veut dire votre définition du consentement explicite. Disons que je vais voir mon gérant de banque et qu'il me dit que la banque doit utiliser certains renseignements pour une ou deux raisons et me demande de signer un formulaire. Je le fais et tant que je vivrai, il aura mon consentement. Voulez-vous dire qu'un consentement par transaction signifie qu'il faut signer chaque fois?

M. Flaherty: Je crois qu'il faut signer chaque fois. Une entreprise du secteur privé peut toutefois ne pas faire affaires avec le client qui ne veut pas lui fournir les renseignements qu'elle demande. Je ne sais pas trop comment «dépiper» les dés devant la loi et créer une situation de négociation d'égal à égal. Lorsque nous faisons réparer un véhicule, nous signons un formulaire de consentement ahurissant où il est dit que si le garage fait une embardée avec votre véhicule, il ne peut être tenu responsable. Nous nous contentons de signer en espérant qu'il ne se passera rien.

Les formulaires de consentement global que nous remplissons pour les compagnies d'assurance et autres sont un peu du même genre. Je crois que l'on consent à divulguer des renseignements aux fins précises pour lesquelles ils sont requis.

Si une institution veut ensuite utiliser ces renseignements trois mois plus tard dans le cas d'un autre prêt, vous pouvez lui dire tout simplement de transférer les renseignements. Si vous êtes sur le point d'obtenir un prêt hypothécaire ou de faire une autre transaction, l'institution doit alors recueillir les renseignements de nouveau. Vous pouvez alors lui dire qu'elle vient de vous consentir un prêt le mois dernier, qu'elle a déjà les renseignements dans son ordinateur et qu'elle peut les utiliser de nouveau. C'est ce qu'on appelle un consentement éclairé.

Le sénateur Kirby: Vous avez la même préoccupation que moi.

M. Flaherty: En effet.

Le sénateur Kirby: J'ai été étonné de vous voir reléguer dans un deuxième paragraphe, sous le même titre, la question de la non-utilisation par les institutions financières des renseignements personnels à des fins de marketing. À la lecture du paragraphe 6.3, j'ai l'impression que vous vous débarrassez assez rapidement de la question. Si c'est le cas, cela m'étonne.

M. Flaherty: J'étais à Vancouver et à Seattle lorsque j'ai entendu parler de cet éclat immodéré, pour reprendre vos termes.

Le sénateur Kirby: Vous êtes plus modéré que je ne l'ai été lorsque j'ai décrit cet éclat quand j'en ai entendu parler pour la première fois.

[Text]

Mr. Flaherty: Perhaps it should be a separate issue.

Senator Kirby: What I am saying is you have taken a highly controversial point, and it is subsumed as a subpoint. I wondered why you had done that.

Mr. Flaherty: I prefer, as do my colleagues in the privacy community internationally, an "opt-in" rather than an "opt-out" system. I want my data used for marketing purposes, and most people will. Many people regard telemarketing as a highly invidious activity, including some very sane, conservative people.

Senator Kirby: At some point, I would like time to really go over this. Can we reserve the right down the road to have Professor Flaherty as our last witness?

The Chairman: Certainly.

Senator Lynch-Staunton: What can be done to correct employees not being aware of the guidelines? You can write it into the law, but it would be hard to enforce. Surely a company has an obligation to see that those who have access to delicate information, should be aware of what the law requires and what their company policy is. It would be easy for any of us to find information on anybody here in the next 24 hours just by picking up the phone and pretending to be someone else.

Mr. Flaherty: You are probably right, but these banks and financial institutions are highly sophisticated. There are a great many rules and regulations they teach their employees. They all have codes of business conduct. Many of the codes have wonderful language. The employees have training programs. All they need to do is make sure this is not a training program. This is a consciousness-raising exercise. Giving these rules and regulations the force of law will have a considerable consciousness-raising effect on Canadian financial institutions and will put us in the lead in this area. We would not be the absolute leaders. We would then need a Privacy Act for the private sector, which we are not about to get.

It would be a progressive step, and it would not be counter to the best interests of these businesses, to be as consumer conscious as possible, because many people are saying to me today that privacy is "the" consumer issue of the 1990s. It certainly has been in the last couple of years in the United States, and we see signs of it emerging in Canada as a primary issue. The Canadian Bankers Association said privacy has been number one or two issue of consumers' concerns. I presume it is true for other financial institutions as well.

[Traduction]

M. Flaherty: Il faudrait peut-être en faire une question distincte.

Le sénateur Kirby: Ce que je veux dire, c'est que vous avez abordé un point très controversé qui est résumé en point secondaire. Je me demandais pourquoi.

M. Flaherty: Je préfère, tout comme mes collègues des milieux de la vie privée sur la scène internationale, un système d'«engagement» plutôt que de «désengagement». Je souhaite que mes données servent à des fins de marketing, comme la plupart des gens. Beaucoup de gens considèrent le télémarketing comme une activité très déplaisante, notamment des gens très sains et conservateurs.

Le sénateur Kirby: J'aimerais un jour avoir le temps de creuser vraiment cette question. Pouvons-nous nous réserver le droit d'accueillir plus tard le P^r Flaherty comme notre dernier témoin?

Le président: Certainement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Que faire pour remédier au fait que des employés ne connaissent pas les directives? On peut légiférer, mais cette loi serait difficile à appliquer. Une entreprise doit certes veiller à ce que ceux qui ont accès à des renseignements confidentiels soient au courant des exigences de la loi et de la politique de leur entreprise. N'importe qui d'entre nous pourrait facilement trouver, d'ici à 24 heures, des renseignements sur n'importe qui ici présent : il lui suffirait simplement de se faire passer pour quelqu'un d'autre au téléphone.

M. Flaherty: Vous avez probablement raison, mais les banques et les institutions financières sont très modernes. Elles ont une foule de règles et de règlements qu'elles inculquent à leurs employés. Elles ont toutes des codes de déontologie en affaires dont beaucoup contiennent de merveilleux passages. Les employés suivent des programmes de formation. Il suffit de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'un programme de formation mais plutôt d'un exercice de conscientisation. Donner force de loi à ces règles et règlements éveillera vraiment les institutions financières canadiennes et nous placera au premier rang dans ce domaine. Nous ne serions pas les seuls chefs de file. Il nous faudrait alors une loi sur la protection de la vie privée qui s'applique au secteur privé, ce qui n'est pas sur le point de se faire.

Ce serait un progrès qui ne viendrait pas à l'encontre des meilleurs intérêts des entreprises en question, qui doivent être aussi conscientes que possible des consommateurs parce que beaucoup de gens me disent aujourd'hui que pour les consommateurs, «la» grande question des années 1990 est la vie privée. C'est certes le cas depuis quelques années aux États-Unis et le phénomène commence à poindre au Canada et à prendre de l'importance. L'Association des banquiers canadiens a déclaré que la vie privée vient au premier ou au deuxième

[Text]

The Chairman: We thank you very much, Professor Flaherty.

Honourable senators, we have another item on the agenda. It relates to Bill C-68, an Act to amend the Competition Act (multi-level marketing plans and pyramid selling). I met with both members of the steering committee. You received documents about this. I understand members of the committee are ready to move the motion.

Senator Kirby: I am happy to move that we report Bill C-68 back unamended.

The Chairman: All in favour? Contrary? The motion is adopted.

Senator Kirby: I have one other item that I wish to raise. Over the weekend, I was thinking about the comments we made on the unaffiliated directors issue. There is precedent for this in the committee. Rumours have been circulating that the government may be rethinking its entire approach to this matter. If they go at that whole unaffiliated directors issue in a completely different way than we had looked at before, we would like to have a chance to look at it and have some hearings. We should formally inform the government that if it radically changes the approach from what we commented on, we would like an opportunity to comment again.

We ought to put that in writing to make it clear we want to make comments on the changes. As a matter of process, we should have a letter go from you, Mr. Chairman, to the minister.

The Chairman: This is the first time I have heard the minister might change—

Senator Kirby: I only heard through my sources in the bureaucracy.

The Chairman: The document we received from Finance does not say anything about changing our views.

Senator Kirby: It seems silly for us to hold hearings and then have the government totally change its approach.

Senator Oliver: I agree.

Senator Kirby: There is a precedent. When we commented on draft bills, the government decided to substantially change its approach. When Ian Sinclair was here, we used to do that. We did that a couple of times.

The Chairman: I am thinking of how to do that.

[Traduction]

rang de la liste des préoccupations des consommateurs. Je suppose que c'est aussi le cas d'autres institutions financières.

Le président: Merci beaucoup, professeur Flaherty.

Honorables sénateurs, nous avons une autre question à l'ordre du jour. Il s'agit du projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur la concurrence (commercialisation à paliers multiples et vente pyramidale). J'ai rencontré les deux membres du comité directeur. Vous avez reçu des documents à ce sujet. Je crois savoir que des membres du comité sont prêts à proposer la motion.

Le sénateur Kirby: Je suis heureux de proposer que nous fassions rapport du projet de loi C-68 sans amendement.

Le président: Ceux qui sont pour? Contre? La motion est adoptée.

Le sénateur Kirby: Il y a une autre question que j'aimerais aborder. En fin de semaine, je réfléchissais aux commentaires que nous avons faits au sujet des administrateurs sans affiliation. Il y a un précédent à ce sujet au comité. Selon la rumeur, le gouvernement pourrait repenser toute cette question. Si l'on aborde la question des administrateurs sans affiliation sous un angle tout à fait différent, nous aimerions avoir la chance d'examiner la question et de tenir des audiences. Nous devrions prévenir officiellement le gouvernement que s'il modifie radicalement sa stratégie par rapport à celle que nous avons recommandée, nous aimerions pouvoir présenter de nouveaux commentaires.

Nous devrions coucher cela par écrit pour préciser clairement que l'on souhaite commenter les changements. Pour procéder de la bonne façon, il faudrait, monsieur le président, que vous écriviez au ministre.

Le président: C'est la première fois que j'entends dire que le ministre pourrait changer—

Le sénateur Kirby: J'ai seulement entendu cela de mes sources chez les fonctionnaires.

Le président: Il n'est aucunement question de changer d'idée dans le document que nous avons reçu du ministère des Finances.

Le sénateur Kirby: Il semble inutile de tenir des audiences si le gouvernement change ensuite complètement de stratégie.

Le sénateur Oliver: D'accord.

Le sénateur Kirby: Il y a un précédent. Il est arrivé, après que nous ayons présenté des commentaires au sujet d'avant-projets de loi, que le gouvernement décide de changer complètement d'approche. Lorsque Ian Sinclair était ici, nous le faisions souvent. Nous l'avons fait à quelques reprises.

Le président: Je réfléchis sur la façon de procéder.

[Text]

Senator Kirby: Just write the minister a letter. It is not a public letter. I am not trying to embarrass anybody. I am merely trying to put him on notice.

The Chairman: Could we say that some member of the committee mentioned that he heard a rumour?

Senator Kirby: I would not do that at all. I would say, "Look, we now know what you did on the business of insurance. It is very similar to what we did, and that is terrific, but we understand that the government department may be considering completely changing its original approach to the affiliated directors issue. If you are doing that, we would like an opportunity to have hearings on it in order to make our input relevant to the process."

The Chairman: I have no objection.

Senator Kirby: I am merely trying to make what we do relevant. It is not inappropriate for us to do that.

Senator Oliver: It is merely a request to comment on whatever the new policy will be.

Senator Kirby: If it is a significant change.

The Chairman: I have no objection to writing a letter, but if the new legislation or regulations come into force on the 1st of June—

Senator Kirby: I would like us to say that we asked him. In the end, he may decide not to allow us to do it.

The Chairman: Are there any objections by committee members? Is it agreed that we draft a letter?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Kirby: My suspicion is that there may be pressure on the government so that the people who were opposed to anything to do with unaffiliated directors may be gaining an upper hand.

The Chairman: Would you like to see the draft before it is sent?

Senator Kirby: I am also happy to leave it with you and the staff. You understand the essence of what I am saying.

The Chairman: We will prepare a letter on this subject.

Senator Kirby: The debate on the privacy issue will clearly be a debate over self-regulation versus actual regulation. We ought to be sure when we have witnesses, it is one thing to comment on the details of what the regulations ought to be, but it is another thing to debate the issue of self-regulation versus non-regulation.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Il vous suffirait d'écrire au ministre. Il ne s'agit pas d'une lettre publique et je n'essaie pas d'embarrasser personne. J'essaie simplement de le prévenir.

Le président: Pourrions-nous dire qu'un membre du comité a entendu des rumeurs?

Le sénateur Kirby: Pas du tout. Je dirais simplement : «Nous savons ce que vous avez fait au sujet des assurances. Cela ressemble énormément à ce que nous avons fait et c'est excellent, mais nous croyons savoir que le ministère envisage peut-être de modifier complètement sa façon initiale d'aborder la question des administrateurs avec affiliation. Si vous le faites, nous aimerions avoir l'occasion de tenir des audiences à ce sujet afin que notre contribution soit pertinente au processus.»

Le président: Je n'ai aucune objection.

Le sénateur Kirby: J'essaie simplement de faire ce qui convient.

Le sénateur Oliver: On demande simplement la possibilité de commenter la nouvelle politique, quelle qu'elle soit.

Le sénateur Kirby: S'il s'agit d'un changement important.

Le président: Je veux bien écrire une lettre, mais si la nouvelle loi ou le nouveau règlement entre en vigueur le 1^{er} juin—

Le sénateur Kirby: J'aimerais que nous disions que nous en avons fait la demande. En bout de ligne, il décidera peut-être de ne pas y accéder.

Le président: Y a-t-il des objections de la part des membres du comité? Est-on d'accord pour que nous rédigeons une lettre?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Kirby: Je soupçonne que l'on exerce des pressions sur le gouvernement et que ceux qui s'opposaient à tout ce qui a trait aux administrateurs sans affiliation commencent à avoir le dessus.

Le président: Aimeriez-vous voir le projet de lettre avant qu'on l'envoie?

Le sénateur Kirby: Je serais aussi heureux de m'en remettre au personnel et à vous-même. Vous comprenez essentiellement ce que j'ai à dire.

Le président: Nous préparerons une lettre à ce sujet.

Le sénateur Kirby: Le débat sur la protection de la vie privée portera manifestement sur l'autoréglementation face à la réglementation véritable. Lorsque nous entendons des témoins, présenter des commentaires sur les détails de ce que devrait être le règlement c'est une chose, mais débattre la question de l'autoréglementation face à la non-réglementation, c'en est une autre.

[Text]

The Chairman: Does someone want to move adjournment?

On motion of Senator Simard, the committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Quelqu'un veut-il proposer de lever la séance?

Sur la motion du sénateur Simard, la séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce



Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Tuesday, June 2, 1992

Le mardi 2 juin 1992

Issue No. 16

Fascicule n° 16

First and last proceedings on:

Premier et dernier fascicule concernant:

Examination of Bill S-10, an Act to incorporate the
Green Shield Canada Prepaid Services Association;
and

L'étude du projet de loi S-10, Loi constituant en
personne morale l'Association de services payés
d'avance du Bouclier vert du Canada; et

Sixth proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

Special study of the draft regulations
ensuing from the new legislation on
Canadian financial institutions

Étude spéciale sur les propositions de règlements
découlant de la nouvelle législation sur les
institutions financières canadiennes

Sixteenth Report of the Committee

Seizième rapport du Comité

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Kirby
Beaudoin	*Murray
DeBané	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
Kelleher	Simard
Kelly	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Atkins substituted for that of the Honourable Senator Barootes. (June 2, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Kirby
Beaudoin	*Murray
DeBané	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
Kelleher	Simard
Kelly	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Atkins substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes. (Le 2 juin 1992)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Friday, May 22, 1992:

Second reading of Bill S-10, an Act to incorporate the Green Shield Canada Prepaid Services Association.

“The Honourable Senator Doyle moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doyle moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.”

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, December 17, 1991:

“The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to conduct a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions; and

That the Committee presents its report no later than June 30, 1992.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du vendredi 22 mai 1992:

Deuxième lecture du Projet de loi S-10, Loi constituant en personne morale l'Association de services payés d'avance du Bouclier vert du Canada.

«L'honorable sénateur Doyle propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doyle propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 17 décembre 1991:

«L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à entreprendre une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 juin 1992.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 2, 1992
(20)

[Text]

The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce met today at 11:05 a.m. in Room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Kelleher, Kelly, Perrault, Poitras, Simard and Thériault. (7)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Also in attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division, and Mrs. Nathalie Pothier, Research Assistant.

The Committee, in compliance with its order of reference dated May 22, 1992, considered Bill S-10, an Act to incorporate the Green Shield Canada Prepaid Services Association.

Senator Atkins moved that Bill S-10 be amended thus:

1. *Page 1, Long Title:* Strike out the long title and substitute the following:
"An Act to incorporate Green Shield Canada"
2. *Page 3, clause 3:* Strike out lines 28 and 29 and substitute the following:
"ration entitled Green Shield Canada."
3. *Page 5, clause 10:* Strike out lines 42 to 44 and substitute the following:
"distributed to The Green Shield Canada Foundation, a body corporate incorporated under Part II of the *Canada Corporations Act*."
4. *Page 13, clause 18:*
 - (a) Strike out lines 15 and 16 and substitute the following:
"(e) Green Shield Canada."
 - (b) Strike out lines 34 and 35 and substitute the following:
"calendar year by Green Shield Canada from its pre-"

After debate, the question being put on the amendments, was unanimously agreed to.

ORDERED that the Chairman do report the Bill S-10 to the Senate as amended.

The Committee continued its consideration of its order of reference of December 17, 1991, regarding a special study on

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 JUIN 1992
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05 dans la salle 257, de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Kelleher, Kelly, Perrault, Poitras, Simard et Thériault. (7)

Présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie, et M^{me} Nathalie Pothier, adjointe à la recherche.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 22 mai 1992, étudie le projet de loi S-10, Loi constituant en personne morale l'Association de services payés d'avance du Bouclier vert du Canada.

Le sénateur Atkins propose que le projet de loi S-10 soit modifié de la façon suivante:

1. *Page 1, Titre intégral:* remplacer le titre intégral par ce qui suit:
«Loi constituant en personne morale Le Bouclier vert du Canada».
2. *Page 3, article 3:* remplacer lignes 27 et 28 par ce qui suit:
«appelée Le Bouclier vert du Canada.»
3. *Page 5, article 10:* remplacer les lignes 43 à 46 par ce qui suit:
«ciation est versé à la Green Shield Canada Foundation, personne morale constituée en vertu de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*.»
4. *Page 13, article 18:*
 - (a) remplacer les lignes 15 et 16 par ce qui suit:
«(e) Le Bouclier vert du Canada.»
 - (b) remplacer les lignes 33 et 34 par ce qui suit:
«par Le Bouclier vert du Canada, pour»

Après débat, les modifications, mises aux voix, sont adoptées à l'unanimité.

IL EST ORDONNÉ que le président fasse rapport du projet de loi S-10 au Sénat tel que modifié.

Le Comité continue l'étude de son ordre de renvoi du 17 décembre 1992, concernant une étude spéciale sur les pro-

draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

It was agreed that a meeting of the Committee be held Tuesday, June 16, 1992 from 10:30 a.m.—1:30 p.m., with witnesses to consider the regulations on demutualization.

It was agreed to invite representatives of the Canadian Life and Health Insurance Association and other representatives from interested corporations to attend as witnesses.

It was noted that it will take longer to study the regulations on confidentiality of information; the study will thus continue through the summer and early fall.

It was noted that Bill C-22, Bankruptcy Act, may be referred to Committee as soon as June 10-11, 1992.

It was agreed that, if possible, the Committee receive a briefing on Bill C-22 by officials from the Department of Finance on Tuesday, June 9, 1992 at 11:00 a.m.

It was noted that Bill C-48 will be referred soon to the Committee and that the Department is presently preparing a response to the recommendations of the Committee in its Fourteenth Report.

It was agreed to invite the Minister of State (Finance and Privatization) or officials from the Department to explain their response to the Committee Report.

At 11:19 a.m. the Committee adjourned until Tuesday, June 9, 1992 at 11:00 a.m.

ATTEST:

positions de règlement découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes.

Il est convenu qu'une réunion du Comité soit tenue le mardi 16 juin 1992 de 10 h 30 à 13 h 30, avec des témoins afin d'étudier le règlement sur la démutualisation.

Il est convenu d'inviter des représentants de la Canadian Life and Health Insurance Association et autres représentants de sociétés intéressées pour comparaître en tant que témoins.

Il est remarqué qu'il prendra davantage de temps pour étudier le règlement sur la confidentialité des renseignements; l'étude se poursuivra donc pendant l'été et au début de l'automne.

Il est remarqué que le projet de loi C-22, Loi sur la faillite, peut être renvoyé au Comité dès le 10-11 juin 1992.

Il est convenu que, si possible, le Comité tienne une séance d'information sur le projet de loi C-22 avec des représentants du ministère des Finances le mardi 9 juin 1992 à 11 heures.

Il est remarqué que le projet de loi C-48 sera bientôt renvoyé au Comité et que le Ministère rédige actuellement une réponse aux recommandations faites par le Comité dans son 14^e rapport.

Il est convenu d'inviter le ministre d'État (Finances et privatisation) ou des représentants du Ministère pour expliquer leur réponse au rapport du Comité.

À 11 h 19, le Comité s'ajourne jusqu'au mardi 9 juin 1992 à 11 heures.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, June 3, 1992

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SIXTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-10, an Act to incorporate the Green Shield Canada Prepaid Services Association, has, in obedience of the Order of Reference of Friday, May 22, 1992, examined the said Bill and has agreed to report the same with four amendments:

1. *Page 1, Long Title:* Strike out the long title and substitute the following:

"An Act to incorporate Green Shield Canada"

2. *Page 3, clause 3:* Strike out lines 28 and 29 and substitute the following:

"ration entitled Green Shield Canada."

3. *Page 5, clause 10:* Strike out lines 42 to 44 and substitute the following:

"distributed to The Green Shield Canada Foundation, a body corporate incorporated under Part II of the *Canada Corporations Act*."

4. *Page 13, clause 18:*

(a) Strike out lines 15 and 16 and substitute the following:

"(e) Green Shield Canada."

(b) Strike out lines 34 and 35 and substitute the following:

"calendar year by Green Shield Canada from its pre-"

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le MERCREDI 3 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi S-10, Loi constituant en personne morale l'Association de services payés d'avance du Bouclier vert du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 22 mai 1992, étudié ledit projet de loi et convenu d'en faire rapport avec les quatre amendements suivants :

1. *Page 1, Titre intégral :* remplacer le titre intégral par ce qui suit :

«Loi constituant en personne morale Le Bouclier vert du Canada»

2. *Page 3, article 3 :* remplacer les lignes 27 et 28 par ce qui suit :

«appelée Le Bouclier vert du Canada.»

3. *Page 5, article 10 :* remplacer les lignes 43 à 46 par ce qui suit :

«ciation est versé à la Green Shield Canada Foundation, personne morale constituée en vertu de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*.»

4. *Page 13, article 18 :*

a) remplacer les lignes 15 et 16 par ce qui suit :

«e) Le Bouclier vert du Canada,»

b) remplacer les lignes 33 et 34 par ce qui suit :

«par Le Bouclier vert du Canada, pour»

Respectueusement soumis,

Le président

JEAN-MARIE POITRAS
Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 2, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill S-10, to incorporate Green Shield Canada Prepaid Services Association, met this day at 11 o'clock a.m. to give consideration to the bill and consider future business of the committee.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, you received a notice of meeting for 11 o'clock. On the agenda, we have Bill S-10, an act to incorporate Green Shield Canada Prepaid Services Association. We also have other business which involves draft regulations on financial institutions, mainly demutualization. We will also have an exchange of views on various other bills which will likely come to this committee before the end of June, and some words on our fall agenda including privacy which is another regulation of the financial bills.

We have a quorum. We shall start by studying Bill S-10. Bill S-10 received second reading, and we have in front of us two suggestions for two amendments which I understand Senator Atkins will move.

We have the pleasure of having Mr. Walters with us today. And we have Mr. duPlessis, who will give us his views on other matters regarding this bill.

You all have a copy of Bill S-10, and you have in front of you two possible amendments.

Senator Atkins: Mr. Chairman, I move that Bill S-10 be amended on page 1 by striking out the long title and substituting the following:

An act to incorporate Green Shield Canada.

I also move that clause 3 of Bill S-10 be amended on page 3 by striking out lines 28 and 29 and substituting the following:

ration entitled Green Shield Canada.

I also move that clause 10 of Bill S-10 be amended on page 5 by striking out lines 42 to 44, and substituting the following:

distributed to the Green Shield Canada Foundation, a body corporate incorporated under Part III of the Canada Corporations Act.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le projet de loi S-10, Loi constituant en personne morale l'Association de services payés d'avance du Bouclier vert du Canada, se réunit aujourd'hui à 11 heures afin d'étudier le projet de loi et les travaux futurs du comité.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, vous avez reçu avis de cette réunion pour 11 heures. À notre programme nous avons le projet de loi S-10, Loi constituant en personne morale l'Association de services payés d'avance du Bouclier vert du Canada. Nous avons également d'autres travaux dont un projet de règlement sur les institutions financières et principalement sur la démutualisation. Nous aurons également un échange de points de vue sur différents autres projets de loi dont le comité sera vraisemblablement saisi avant la fin de juin et quelques mots sur notre calendrier d'automne, y compris la vie privée qui est un autre règlement découlant des projets de loi de finances.

Nous avons le quorum. Nous commencerons par le projet de loi S-10. Ce projet de loi a reçu la deuxième lecture et nous avons devant nous deux suggestions de modifications que proposera le sénateur Atkins.

Nous avons le plaisir d'avoir avec nous aujourd'hui M. Walters. Nous avons aussi M. du Plessis qui nous donnera son point de vue sur d'autres questions concernant ce projet de loi.

Vous avez tous un exemplaire du projet de loi S-10 ainsi que deux modifications possibles.

Le sénateur Atkins: Monsieur le président, je propose que le projet de loi S-10 soit modifié à la page 1 en remplaçant le titre intégral par ce qui suit:

Loi constituant en personne morale Le Bouclier vert du Canada.

Je propose également que l'article 3 du projet de loi soit modifié à la page 3 en remplaçant les lignes 27 et 28 par ce qui suit:

appelée Le Bouclier vert du Canada.

Je propose également que l'article 10 du projet de loi S-10 soit modifié en remplaçant les lignes 43 à 46 par ce qui suit:

ciation est versé à la Green Shield Canada Foundation, personne morale constituée en vertu de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes.

[Text]

And finally I move that clause 18 of Bill S-10, on page 13, (a) by striking out lines 15 and 16 and substituting the following:

(e) Green Shield Canada,

(b) by striking out lines 34 and 35 and substituting the following:

calendar year by Green Shield Canada from its pre-

Those are the amendments, Mr. Chairman, that are proposed.

Senator Kelly: It appears that the amendment on page 1 is really the central point of this whole thing. The other amendments simply follow through on it? There is nothing other than that that I can see.

Senator Atkins: No, no.

The Chairman: Senators, we also received briefing notes from our researcher. If you wish, he could in a few words tell you about Green Shield. Would you appreciate, or are you aware of the bill?

Senator Kelly: I do not think we need it. Thank you for the offer. As far as I am concerned, I just want to be clear on these matters. I gather all that has been gone over by the committee up until now.

The Chairman: But Senator Kelly, Mr. Goldstein mentions that as a matter of fact there are two amendments.

Mr. Gerry Goldstein, Parliamentary Researcher: We actually have four motions to amend, two subsequent ones. The first one shortens the name simply to Green Shield Canada.

Senator Kelly: I could not discover the second one.

Mr. Goldstein: The second one has to do with the foundation, with the allocation of any funds, on the third page. Green Shield has applied for federal letters patent for its charitable foundation. The second substantive amendment deals with the Green Shield Canada Foundation, a body corporate incorporated under Part 2 of the Canada Incorporation Act. There are really two, the name change and a consequent on that, and then the foundation change.

Senator Kelly: The reason for my question was that I did not recognize the second one. Thank you.

The Chairman: Is there any other question?

The motion has been made. All in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Contrary? Thank you. We will report this bill.

On the second item, you know that the new regulations have been published and came into force on June 1. We still

[Traduction]

Finalement, je propose que l'article 18 du projet de loi S-10 soit modifié à la page 13, (a) en remplaçant les lignes 15 et 16 par ce qui suit:

e) Le Bouclier vert du Canada,

(b) en remplaçant les lignes 33 et 34 par ce qui suit:

par Le Bouclier vert du Canada, pour

Monsieur le président, ce sont les deux amendements que je propose.

Le sénateur Kelly: Il semble que la modification à la page 1 soit en réalité le point central de toute l'affaire. Les autres amendements ne font qu'y donner suite? Il n'y a rien d'autres que je puisse voir.

Le sénateur Atkins: Non, non.

Le président: Sénateurs, nous avons également reçu des notes d'information de notre chargé de recherche. Si vous le désirez, il pourrait vous dire quelques mots du Bouclier vert. Le voulez-vous ou connaissez-vous le projet de loi?

Le sénateur Kelly: Je ne pense pas que ce soit nécessaire. Merci de cette offre. En ce qui me concerne, je ne veux pas garder de doute à ce sujet. Je pense que tout cela a été étudié par le comité jusqu'à maintenant.

Le président: Mais, sénateur Kelly, M. Goldstein nous indique qu'il y a en fait deux amendements.

M. Gerry Goldstein, chercheur parlementaire: Nous avons en fait quatre motions de modification, deux y faisant suite. La première raccourcit simplement le nom en Bouclier vert du Canada.

Le sénateur Kelly: Je ne suis pas parvenu à découvrir la deuxième.

M. Goldstein: La deuxième concerne la création, avec l'affectation de fonds, à la troisième page. Le Bouclier vert a demandé des lettres patentes fédérales pour sa fondation de charité. La deuxième modification de fond concerne la Fondation du Bouclier vert du Canada, personne morale constituée en vertu de la Partie II de la Loi d'incorporation. Il y en a en fait deux, le changement de nom et une autre qui en découle et ensuite le changement concernant la création.

Le sénateur Kelly: La raison de ma question est que je n'avais pas trouvé la deuxième. Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

La motion a été présentée. Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

Le président: Contre? Merci. Nous ferons rapport de ce projet de loi.

Sur la deuxième question, vous savez que le nouveau règlement a été publié et est entré en vigueur le 1^{er} juin. Nous

[Text]

have to debate on demutualization. We will have a study. We have two researchers, two analysts, who appeared before this committee. We would like to organize a full meeting with witnesses on Tuesday, June 16. We will then have the Canadian Life Association and chief executives of various companies who are especially interested in that bill. So we will sit at 10:30 to 1:30, and we feel we will have time to listen to all these witnesses regarding demutualization.

It will take longer to study the privacy regulation because it is very important. We have already started to study privacy, and we shall go on, if possible, during summer or early next fall, because many people would like to appear and it is important for the financial world to know how to define privacy. If you agree with this, we will try to get through demutualization before the end of June, and we will resume studying privacy next fall, in September, October.

We may receive other bills before the end of June, mainly the Bankruptcy Act, Bill C-22. It will likely not reach the Senate before June 10 or 11. It is an important bill and I understand Senator Kirby and perhaps others would like to have witnesses to discuss certain parts of it. In order to be ready, if we receive that bill, the department of Mr. Pierre Blais who handled that bill will be ready to give a briefing to members of the committee and to any other senators, if they so wish, on Tuesday, June 9. So we would suggest that on June 9 at 11:00, we will invite people who know more about this bill. We will receive proper information and be ready to handle that bill when it will reach the Senate.

Will you be agreeable to such a way of doing this?

Senator Kelly: Is there a suggestion of a prestudy?

The Chairman: It is not a prestudy. It will be a briefing from the department, but we do not know when we will receive the bill. If we receive it on time, we may be able to get through it. Otherwise we will see how to handle that. That will be the program for the rest of June, if you are agreeable. Do you have other comments, Gerry?

Mr. Goldstein: We also have C-48 which will come back to the committee. The Department of Finance is preparing a response to the committee's recommendations, and then the minister will come before committee to explain why he did or did not adopt the committee's recommendations.

The Chairman: So this will be our program to the end of June. Any questions?

Senator Kelleher: I am sorry, could you repeat that?

[Traduction]

devons encore débattre de la démutualisation. Nous aurons une étude. Nous avons deux chargés de recherche, deux analystes, qui ont comparu devant ce comité. Nous aimerions organiser une réunion complète avec témoins le mardi 16 juin. Nous aurons alors l'Association canadienne des assurances de personnes et les présidents directeurs généraux de diverses entreprises qu'intéresse spécialement ce projet de loi. Nous siégerons de 10 h 30 à 13 h 30 et nous pensons avoir le temps d'écouter tous ces témoins au sujet de la démutualisation.

Il nous faudra plus longtemps pour étudier le règlement sur la vie privée car il est très important. Nous avons déjà commencé à étudier ce sujet et nous poursuivrons, si possible, pendant l'été ou au début de l'automne prochain, car beaucoup aimeraient comparaître et il est important que le monde financier sache comment définir la vie privée. Si vous êtes d'accord, nous essaierons d'en finir avec la démutualisation avant la fin juin et nous reprendrons l'étude de la vie privée à l'automne prochain, en septembre, octobre.

Il est possible que nous recevions d'autres projets de loi avant la fin juin, surtout le projet de loi C-22 modifiant la Loi sur la faillite. Il est probable qu'il ne parviendra pas au Sénat avant le 10 ou 11 juin. C'est un projet de loi important et le sénateur Kirby et peut-être d'autres aimeraient que des témoins en discutent certaines parties. Afin d'être prêt, si nous recevons ce projet de loi, le ministère de M. Pierre Blais qui s'en est occupé est prêt à donner une séance d'information aux membres de ce comité et à tout autre sénateur s'il le désire, le mardi 9 juin. Nous suggérons donc que le 9 juin à 11 heures nous invitions ceux qui désirent en connaître davantage sur ce projet de loi. Nous recevrons les renseignements appropriés et nous serons prêts à étudier ce projet de loi quand il parviendra au Sénat.

Êtes-vous d'accord avec cette façon de procéder?

Le sénateur Kelly: S'agit-il d'une étude préalable?

Le président: Ce n'est pas une étude préalable. Ce sera une séance d'information donnée par le ministère mais nous ignorons quand le projet de loi nous parviendra. Si nous le recevons à temps il est possible que nous pourrions en disposer. Autrement, nous verrons comment agir. Ce sera le programme pour le reste de juin si vous êtes d'accord. Des commentaires, Gerry?

M. Goldstein: Le projet de loi C-48 reviendra au comité. Le ministère des Finances rédige actuellement une réponse aux recommandations du comité et le ministre comparaitra pour expliquer pourquoi il a adopté ou non les recommandations du comité.

Le président: Ce sera donc notre programme jusqu'à la fin juin. Des questions?

Le sénateur Kelleher: Excusez-moi, pouvez-vous répéter?

[Text]

Mr. Goldstein: I said that, on C-48, the department is now preparing a response to the committee's report and recommendations. When C-48 comes back to the Senate, and when the minister comes, he will be able to respond to your questions as to why he did or did not accept the recommendations.

Senator Kelly: So we will do C-48 and C-22 between now and the end of June. Do we have anything else?

The Chairman: And the report on demutualization.

Mr. Goldstein: And possibly not C-22.

The Chairman: We do not know, but we have to be ready.

Senator Kelly: But those would be the three items?

Mr. Goldstein: On privacy and confidentiality of information, we have received so many requests from so many different groups for time to express their views that the senator decided the fall would be more appropriate. We also have the Comcorp-CIDC study in the fall. We will be working on those over the summer, and as we get briefs, we will distribute the summaries of them to the committee members.

The Chairman: Is there any other business? Then the meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Goldstein: Je disais qu'en ce qui concerne le C-48, le ministère est actuellement en train de rédiger une réponse au rapport et recommandations du comité. Quand il reviendra au Sénat et lorsque le ministre viendra, il pourra répondre à vos questions quant à savoir pourquoi il a accepté ou non les recommandations.

Le sénateur Kelly: Ainsi nous étudierons C-48 et C-22 entre maintenant et la fin juin. Avons-nous autres choses?

Le président: Et le rapport sur la démutualisation.

M. Goldstein: Et peut-être pas le C-22.

Le président: Nous ne le savons pas, mais il nous faut être prêts.

Le sénateur Kelly: Mais ce seront les trois questions à étudier?

M. Goldstein: Au sujet de la vie privée et de la confidentialité des renseignements, nous avons reçu tellement de demandes de tant de groupes différents qui désirent exprimer leurs opinions que le sénateur a décidé que l'automne conviendrait mieux. Nous aurons également à l'automne l'étude Comcorp-CIDC. Nous les étudierons pendant l'été et, à mesure que nous recevrons les mémoires, nous en distribuons les résumés aux membres du comité.

Le président: Avons-nous d'autres travaux? Je lève donc la séance.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du Commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Tuesday, June 16, 1992

Le mardi 16 juin 1992

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Seventh proceedings on:

Septième fascicule concernant:

Special study on the draft
regulations ensuing from the new
legislation on Canadian financial
institutions

Étude spéciale sur les propositions
de règlements découlant de la
nouvelle législation sur les
institutions financières canadiennes

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Leblanc
Beaudoin	*Murray
DeBané	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
Kelleher	Robichaud
Kelly	Simard

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Leblanc substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (June 16, 1992)

The name of Honourable Senator Robichaud substituted for that of the Honourable Senator Thériault. (June 16, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Leblanc
Beaudoin	*Murray
DeBané	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Perrault
Kelleher	Robichaud
Kelly	Simard

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Leblanc substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (Le 16 juin 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud substitué à celui de l'honorable sénateur Thériault. (Le 16 juin 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, December 17, 1991:

"The Honourable Senator Poitras moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to conduct a special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions; and

That the Committee presents its report no later than June 30, 1992.

After debate

The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 17 décembre 1991:

«L'honorable sénateur Poitras propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à entreprendre une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 juin 1992.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 4 JUIN 1992

(21)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, à la pièce 250, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable James Kelleher.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Kelleher, Kelly, Perrault et Thériault. (4)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'Économie, et Mme Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Témoins

Du ministère de la Consommation et des corporations:

M. Morris Rosenberg, sous-ministre adjoint, corporations et politique législative;

M. Jacques Hains, directeur, Direction de la révision législative;

M^{me} Cindy Baker, analyste des politiques, Direction de la révision législative;

M. Dave Stewart, Surintendant adjoint des faillites;

M. Gordon Marantz, consultant, partenaire senior, Osier, Hoskin and Harcourt.

Le Comité se réunit à l'occasion d'une séance d'information.

M. Rosenberg fait une présentation sur le projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt sur le revenu en conséquence et lui et ses collègues répondent aux questions.

Il est convenu que le texte de la présentation de M. Rosenberg soit distribué, par le greffier, aux membres du Comité ainsi qu'aux autres sénateurs qui en feront la demande.

À 11 h 33, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

LE MARDI 16 JUIN 1992

(22)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 35, dans la pièce 257, Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Kelleher, Kelly, LeBlanc (Roméo), Oliver, Poitras, Robichaud, Simard, et Thériault. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Sylvain.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 4, 1992

(21)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:45 a.m., in Room 250, East Block, the Chairman, the Honourable James Kelleher, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Kelleher, Kelly, Perrault and Thériault (4).

Also in attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Economics Division, and Ms Nathalie Pothier, Research Assistant.

Witnesses:

Consumer and Corporate Affairs Canada:

Mr. Morris Rosenberg, Assistant Deputy Minister, Bureau of Corporate Affairs and Legislative Policy;

Mr. Jacques Hains, Director, Legislative Review Directorate;

Ms Cindy Baker, Policy Analyst, Legislative Review Directorate;

Mr. Dave Stewart, Assistant Superintendent of Bankruptcy;

Mr. Gordon Marantz, Consultant, Senior Partner, Osier, Hoskin and Harcourt.

The Committee met in an information meeting.

Mr. Rosenberg made a presentation on Bill C-22, An Act to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in consequence thereof, and he and his colleagues answered questions.

It was agreed that the text of Mr. Rosenberg's presentation would be distributed by the Clerk to members of the Committee and to other senators requesting it.

At 11:33 am, the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 16, 1992

(22)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:35 am, in Room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Jean-Marie Poitras, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Kelleher, Kelly, LeBlanc (Roméo), Oliver, Poitras, Robichaud, Simard and Thériault (8).

Other Senator present: The Honourable Senator Sylvain.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'Économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche. Également, M. Gaétan Drolet, consultant auprès du Comité.

Témoins:

Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes:

M. Pat Burns, président, groupe de travail, accès au marché des capitaux;

M. Brian Moore, directeur exécutif en chef, compagnie d'assurance North American;

M. Mark Daniels, président (CAPE);

Bureau de l'assurance du Canada:

M. Graham S. Cudlitz, vice-président, finances, secrétaire, Economical Mutuals;

M. Robert W. McDowell, partenaire, Faskin, Campbell, Godfrey;

M. Ron Dahmer, vice-président senior (Gore Mutual).

Institut canadien des actuaires:

M. Moe Chambers, président;

M. Paul McCrossan, président sortant.

Institut canadien des comptables agréés:

M. David H. Atkins, président, sous-comité de l'ICCA sur les compagnies d'assurances;

M. Dana R. Clarence, directeur, affaires gouvernementales;

M. Kurt K. von Schilling, vice-président et actuaire en chef, Groupe Mutuel.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 17 décembre 1991, relativement à la conduite d'une étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes. Ce jour, le Comité considère les règlements relatifs à la démutualisation.

M. Burns, de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, fait une présentation et lui et ses collègues répondent aux questions.

M. Cudlitz, du Bureau de l'assurance du Canada, fait une présentation et lui et ses collègues répondent aux questions.

M. Atkins, de l'Institut canadien des comptables agréés, fait une déclaration et lui et ses collègues répondent aux questions.

MM. Chambers et McCrossan, de l'Institut canadien des actuaires, font une présentation et répondent aux questions.

Also in attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Economics Division and Ms Nathalie Pothier, Research Assistant; also Mr. Gaétan Drolet, consultant to the Committee.

Witnesses:

Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA):

Mr. Pat Burns, Chairman, Task Force, Access to Capital Markets;

Mr. Brian Moore, Chief Executive Officer, North American Insurance Company;

Mr. Mark Daniels, President, CLHIA.

Insurance Bureau of Canada:

Mr. Graham S. Cudlitz, Vice President, Finance, Secretary, Economical Mutuals;

Mr. Robert W. McDowell, Partner, Faskin, Campbell, Godfrey;

Mr. Ron Dahmer, Senior Vice President, Gore Mutual.

Canadian Institute of Actuaries:

Mr. Moe Chambers, President;

Mr. Paul McCrossan, Past President.

Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA):

Mr. David H. Atkins, Chairman, CICA Sub-committee on Insurance;

Mr. Dana R. Clarence, Director, Government Affairs;

Mr. Kurt K. von Schilling, Vice President and Chief Actuary, Mutual Life of Canada.

In compliance with its Order of Reference dated December 17, 1991, the Committee continued its special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions. This day, the Committee considered the regulations on demutualization.

Mr. Burns of the Canadian Life and Health Insurance Association made a presentation, and he and his colleagues answered questions.

Mr. Cudlitz of the Insurance Bureau of Canada made a presentation, and he and his colleagues answered questions.

Mr. Atkins of the Canadian Institute of Chartered Accountants made a presentation, and he and his colleagues answered questions.

Mr. Chambers and Mr. McCrossan of the Canadian Institute of Actuaries made a presentation and answered questions.

À 12 h 55, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au mercredi 17 juin, à l'ajournement du Sénat pour considérer, possiblement, les projets de loi C-48, C-74 et C-75.

ATTESTÉ:

At 12:55, the Committee adjourned until Wednesday, June 17, 1992 after the adjournment of the Senate in order to consider, possibly, Bill C-48, Bill C-74 and Bill C-75.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 16, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10.30 a.m. to continue its special study of the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Good morning, everyone. Our meeting this morning will run until 1:30 p.m. if needed. On the agenda is demutualization or reorganization, you can call it, depending on your preference. We have a number of witnesses, the first being the Canadian Life and Health Insurance Association headed by Mr. Pat Burns. We will have then hear from the Insurance Bureau of Canada, and from representatives of the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Canadian Institute of Actuaries.

This is an important subject. To ensure that we cover as many details as possible, the committee, along with our researchers and the steering committee, prepared a number of questions. Honourable senators will ask questions first and then with the permission of the committee the researchers will complete a number of questions for the record, if needed.

Mr. Burns, we leave the floor to you.

Mr. Patrick D. Burns, Chairman of the Task Force on Access to Capital Markets, Canadian Life and health Insurance Association: Thank you, Mr. Chairman. I will begin by introducing the members of the delegation. I am Pat Burns, chairman, president, and chief executive officer of the Confederation Life Insurance Company of Toronto. I am here in the role of chairman of the association's task force on the broad source of access to capital. With me as witnesses are Brian Moore, executive vice-president and chief financial officer of North American Life, also of Toronto, and Mark Daniels, who is president of the association.

Mr. Chairman, this is our first appearance before a parliamentary committee since the legislation came into force on June 1. The life insurance industry appreciates the role that this Senate committee has played in the legislative reform process over the last several years, particularly for your involvement over the past nine months as the legislation and various sets of regulations have moved through this process. Your committee has certainly made meaningful and constructive suggestions on these matters, and we note that many of your recommendations have been adopted by the minister.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 16 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour poursuivre son étude spéciale sur le projet de règlement découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières du Canada.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Bonjour à tous. La séance de ce matin durera jusqu'à 13 h 30 au besoin. Nos travaux porteront sur la démutualisation ou la réorganisation, si vous préférez. Nous accueillerons un certain nombre de témoins dont le premier, M. Pat Burns, représente l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes. Nous entendrons ensuite le Bureau d'assurance du Canada, puis les représentants de l'Institut canadien des comptables agréés et ceux de l'Institut Canadien des Actuaires.

Le sujet est important. Pour nous assurer de couvrir le plus de détails possible, nous avons préparé des questions avec l'aide de nos chercheurs et du comité directeur. Les sénateurs poseront leurs questions en premier et, avec la permission du comité, les chercheurs en poseront ensuite d'autres pour les fins du compte rendu au besoin.

Monsieur Burns, vous avez la parole.

M. Patrick D. Burns, président du Groupe de travail sur l'accès aux marchés des capitaux, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes: Je vous remercie, monsieur le président. Je vais commencer par présenter les membres de la délégation. Je suis Pat Burns, président du conseil d'administration, président et chef de la direction de La Confédération, compagnie d'assurance-vie de Toronto. Je suis ici à titre de président du groupe de travail sur l'accès général au marché des capitaux constitué par l'association. M'accompagnent comme témoins MM. Brian Moore, vice-président exécutif et chef des finances de La Nord-américaine, Compagnie d'assurance-vie, aussi de Toronto, et Mark Daniels, président de l'association.

Monsieur le président, c'est la première fois que nous comparaissons devant un comité parlementaire depuis l'entrée en vigueur de la législation le 1^{er} juin. L'industrie de l'assurance-vie apprécie le rôle que votre comité joue dans le processus de réforme législative depuis quelques années, et particulièrement vos délibérations des neuf derniers mois pendant l'étude de la législation et des divers règlements. Votre comité a certes présenté des suggestions significatives et constructives sur ces questions et nous constatons que le ministre a adopté un grand nombre de vos recommandations.

[Text]

Today we welcome the opportunity to appear before you on the subject of demutualization or, as it is now called, mutual conversion. As you know, Mr. Chairman, the Minister of State for Finance released a discussion paper on mutual conversion on May 21 of this year. The discussion paper sets out the main elements that are to be included in the conversion regulation. As a result, we have chosen to focus our submission and our comments today on that discussion paper.

There are many different models by which to convert a mutual company to the stock form. Not every municipal company that wishes to access the capital markets does so for the same reason. Nor will they all be in the same financial circumstances nor share the same history, so the conversion rules should, we believe, be sufficiently flexible to provide for alternate structures. We are pleased that the statement made by the minister upon releasing the discussion paper highlights the need for flexibility to deal with individual circumstances and to accommodate changing practices.

However, we are concerned that in certain respects the conversion regulation that is being contemplated does not sufficiently recognize this principle. In fact, the majority of the important conversions that have occurred worldwide in recent years, such as those undertaken by the Equitable Society, Northwestern National Life, and UNUM, all in the United States, and by Abbey National and Scottish Mutual in the United Kingdom, would not have been possible under the rules proposed by the government's discussion paper.

The legislation specifically provides that certain matters respecting mutual conversions should be dealt with in the regulations. It is our strong recommendation that the only matters that should be addressed in the conversion regulations should be those provisions related to process. Matters related to the required content of the conversion plan should be left to guidelines. This will ensure that companies and their policyholders have sufficient flexibility to choose the conversion approach that is most appropriate in their circumstances.

Examples of matters that should be included in the guidelines, rather than in the regulations, are the calculation of distributable surplus, the formula for determining participation, the methods of compensation, the rules governing share issues, and rules regarding specific conversion models such as mutual reorganization.

In addition to this recommendation about the overall approach to mutual conversions, we have six recommendations related to elements identified in the discussion paper. Three of these recommendations would be required in the case

[Traduction]

Nous sommes heureux aujourd'hui d'avoir l'occasion de comparaître devant vous au sujet de la démutualisation, ou de la transformation des mutuelles, comme on dit maintenant. Vous savez, monsieur le président, que le ministre d'État aux Finances a rendu public un document de travail sur la transformation des mutuelles le 21 mai de cette année. Le document de travail décrit les principaux éléments de la future réglementation sur la transformation. C'est pourquoi notre exposé et nos commentaires d'aujourd'hui porteront sur ce document de travail.

Les modèles de transformation d'une société mutuelle en société à capital-actions sont nombreux. Les sociétés mutuelles désireuses d'accéder aux marchés des capitaux n'ont pas toutes les mêmes raisons. Elles ne sont pas toutes non plus dans la même situation financière et n'ont pas les mêmes antécédents. C'est pourquoi les règles de la transformation devraient selon nous prévoir suffisamment de latitude pour permettre diverses structures. Nous nous réjouissons que dans la déclaration qu'il a faite en dévoilant le document de travail, le ministre ait insisté sur le besoin de latitude afin de tenir compte des circonstances particulières et de l'évolution des pratiques.

Nous craignons toutefois qu'à certains égards, la réglementation envisagée sur la transformation ne tienne pas suffisamment compte de ce principe. En fait, les règles proposées par le gouvernement dans son document de travail auraient rendu impossibles la plupart des transformations importantes effectuées dans le monde depuis quelques années, comme celles d'Equitable Society, de Northwestern National Life et d'UNUM, toutes aux États-Unis, et d'Abbey National et de Scottish Mutual au Royaume-Uni.

La législation prévoit précisément que le règlement doit régir certaines questions qui ont trait aux transformations des sociétés mutuelles. Nous recommandons fortement que le règlement sur la transformation ne contienne que des dispositions relatives au processus. Les questions qui ont trait au contenu obligatoire du plan de transformation devraient être précisées par des lignes directrices. Les sociétés et leurs souscripteurs auront ainsi suffisamment de flexibilité pour choisir la stratégie de transformation qui leur conviendra le mieux.

Des lignes directrices, plutôt que le règlement, devraient préciser le calcul de l'excédent distribuable, la formule d'établissement de la participation, les méthodes d'indemnisation, les règles régissant l'émission d'actions et les règles sur des modèles particuliers de transformation comme la réorganisation des mutuelles.

Outre cette recommandation sur la stratégie globale de transformation des mutuelles, nous avons six recommandations à présenter au sujet des points abordés dans le document de travail. Trois de ces recommandations s'imposeraient dans

[Text]

of all conversions, while three relate to one model of conversion known as mutual reorganization. I will now address the first three items which are the calculation of distributable surplus, the requirement to issue shares to the policyholders and the two-year preemptive right. Then with your permission I would like to turn the meeting over to my colleague Brian Moore who will raise the items related to mutual reorganization.

First of all, on the subject of distributable surplus, the discussion paper provides a specific formula for the calculation of distributable surplus. We recommend that there be no set definition of this term in the regulation or guidelines. Instead, the chief actuary of a company wishing to convert should calculate the distributable surplus. The calculation should then be subject to a fairness opinion from an independent actuary before it is submitted to the minister or to the superintendent for their approval.

The calculation of distributable surplus and other matters relating to the financial interests of the present and future participating policyholders are complex matters. There are unique characteristics that apply in the case of specific companies that cannot be captured by one set formula. Examples would include the significant amount of non-insurance business transacted by a number of companies, as well as the various types of international business carried on by some companies.

Our next item of concern is the requirement to issue shares to policyholders. There are many theories as to how the surplus of a converting company should be distributed and not all of these approaches include a share distribution to policyholders. Even in cases in which shares are issued, the company should have the option of purchasing the interests of small potential shareholders for cash at a price to be determined based upon an independent actuary's opinion, or based on the quoted market price of the shares. The two specific models currently being contemplated by the government provide for the issuance of shares, and we endorse these approaches. However, the distribution of shares should in no way be the only acceptable model for future conversions.

Finally, the discussion paper requires that the terms of the common share issues to eligible policyholders include a preemptive right to acquire any common shares issued by the company within a period of two years following the conversion. We strongly recommend that the requirement for preemptive rights be deleted.

The primary purpose of most demutualizations is to strengthen the insurance company financially so that it can better meet its obligations. This is a positive move for the company and one that is of benefit to the policyholders.

[Traduction]

le cas de toutes les transformations et trois autres ont trait à un modèle en particulier, celui de la réorganisation des mutuelles. Je parlerai maintenant des trois premiers points, soit le calcul de l'excédent distribuable, l'obligation d'émettre des actions en faveur des souscripteurs et le droit de préemption de deux ans. Avec votre permission, j'aimerais ensuite céder la parole à mon collègue Brian Moore qui abordera les points liés à la réorganisation des mutuelles.

Tout d'abord, le document de travail prévoit une formule précise de calcul de l'excédent distribuable. Nous recommandons que le règlement ou les lignes directrices ne contiennent pas de définition fixe de cette expression. L'actuaire en chef d'une société désireuse de se transformer devrait plutôt calculer l'excédent distribuable. Un actuaire indépendant devrait ensuite se prononcer sur l'équité du calcul avant que celui-ci soit soumis à l'approbation du ministre ou du surintendant.

Le calcul de l'excédent distribuable et d'autres questions qui ont trait aux intérêts financiers des souscripteurs avec participation actuels et futurs sont des questions complexes. Certaines sociétés présentent des caractéristiques particulières impossibles à saisir à l'aide d'une seule formule fixe. Je pense par exemple au volume important des activités autres que l'assurance de certaines sociétés, ainsi qu'aux diverses activités internationales de certaines sociétés.

L'obligation d'émettre des actions en faveur des souscripteurs nous préoccupe aussi. Les théories sur la distribution de l'excédent d'une société qui se transforme ne manquent pas, et ces façons de procéder ne prévoient pas toutes une distribution d'actions aux souscripteurs. Même dans les cas où l'on émet des actions, la compagnie devrait pouvoir acheter les intérêts de petits actionnaires éventuels au comptant, à un prix à calculer selon l'avis d'un actuaire indépendant, ou au cours des actions coté sur le marché. Les deux modèles envisagés actuellement par le gouvernement prévoient l'émission d'actions et nous sommes d'accord avec ces façons de procéder. La distribution d'actions ne devrait toutefois jamais être le seul modèle acceptable pour les transformations à venir.

Le document de travail exige enfin que les modalités applicables aux actions ordinaires émises en faveur des souscripteurs admissibles prévoient un droit de préemption relatif à l'acquisition des actions ordinaires émises par la société dans les deux ans suivant la transformation. Nous recommandons vivement que soit supprimée l'exigence relative aux droits de préemption.

La plupart des démutualisations visent avant tout à renforcer financièrement la société d'assurance qui est alors mieux en mesure de faire face à ses obligations. Il s'agit d'un changement souhaitable pour la société et avantageux pour les souscripteurs.

[Text]

However, preemptive rights would effectively prevent most companies from accessing additional capital. In particular, for mutual life insurance companies operating in international markets, the administrative complexities, including the need to comply with securities regulations in a multitude of jurisdictions, would be prohibitively expensive, if not technically impossible.

Another problem with preemptive rights is that the holders of some types of participating policy products cannot legally accept either stocks or rights.

In other jurisdictions, preemptive rights to policyholders were not a feature of important conversions that have taken place in recent years and there were no adverse effects. Therefore we see no reason to make such rights obligatory in Canada.

Mr. Chairman, that concludes my general remarks. I would like now, with your permission, to turn the meeting over to Brian Moore of North American Life and ask him to discuss the specifics of the mutual reorganization approach.

Mr. Brian Moore, Executive Vice-President and Chief Financial Officer, North American Life: As you know, North American Life would favour a form of mutual reorganization that would permit us to have increased access to capital while maintaining policyholder control of the company. We have filed a letter with the committee which reviews the issue from our company's perspective. Today, however, I am pleased to be before you as part of the CLHIA delegation.

In his remarks, Mr. Burns has stressed the need for flexibility. The theme of my remarks is very much along the same lines. Members of the industry who consider mutual reorganization to be an appropriate alternative have reviewed the section of the discussion paper which deals with this model. This review has revealed three aspects of the proposed approach that are of concern to the industry generally. These are, firstly, the issuance of dividends to participating policyholders; restrictions on the business activities of the mutual holding company; and the limits on voting eligibility.

With respect to the first item, the discussion paper specifies that the mutual holding corporation would be required to pay up as a dividend all monies it receives to the participating policyholders of the stock company.

If a company was to pay quarterly dividends, the requirement to pay all monies it receives would involve a very large

[Traduction]

Les droits de préemption se trouvent toutefois à empêcher en réalité la plupart des sociétés d'accéder à des capitaux supplémentaires. Dans le cas des mutuelles d'assurance-vie actives sur la scène internationale, les complexités administratives, y compris la nécessité de se conformer à des réglementations sur les valeurs mobilières dans de nombreux niveaux de compétence, seraient d'un coût prohibitif, voire techniquement impossibles.

Les titulaires de certains types de polices avec participation ne peuvent légalement accepter ni des actions, ni des droits, ce qui pose un autre problème.

Dans d'autres niveaux de compétence, les droits de préemption accordés aux souscripteurs ne faisaient pas partie des transformations importantes qui se sont opérées ces dernières années dans d'autres niveaux de compétence, et les titulaires n'ont pas été défavorisés. Rien ne justifie donc selon nous de rendre les droits en question obligatoires au Canada.

Cela met fin à mes remarques générales, monsieur le président. Avec votre permission, j'aimerais maintenant passer la parole à Brian Moore, de La Nord-américaine, compagnie d'assurance-vie, et lui demander de parler des détails de la réorganisation des mutuelles.

M. Brian Moore, vice-président exécutif et chef des finances, La Nord-américaine, compagnie d'assurance-vie: Comme vous le savez, La Nord-américaine, compagnie d'assurance-vie favoriserait une réorganisation des mutuelles qui nous permettrait d'avoir davantage accès aux marchés des capitaux tout en maintenant le contrôle de la société entre les mains des souscripteurs. Nous avons déposé au comité une lettre où nous examinons la question du point de vue de notre société. Aujourd'hui, je me réjouis toutefois de comparaître devant vous comme membre de la délégation de l'ACCAP.

Dans ses remarques, M. Burns a insisté sur le besoin de latitude. Mon intervention portera essentiellement sur le même thème. Les membres de l'industrie qui considèrent la réorganisation des mutuelles comme une solution de rechange convenable ont examiné la partie du document de travail qui porte sur ce modèle. Cette étude a mis en lumière trois éléments de l'approche proposée qui préoccupent l'industrie en général. Ce sont tout d'abord le versement de participations aux souscripteurs avec participation, les restrictions sur les activités commerciales de la société de portefeuille mutuelle et les restrictions imposées sur le droit de vote.

Dans le premier cas, le document de travail précise que la société de portefeuille mutuelle serait tenue de verser aux souscripteurs avec participation de la société à capital-actions tous les fonds reçus, sous forme de participation.

Si la société devait effectuer le versement des participations à tous les trimestres, le versement de tous les fonds reçus se

[Text]

number of extremely small payments. This would quickly become an administrative nightmare.

In addition, requiring the company to pay out all monies received ignores the costs of administering the mutual management company and precludes the opportunity to compensate policyholders on a non-cash basis, such as through enhanced benefits. Therefore, we suggest that the requirement to pay dividends representing all monies received be deleted.

The second area of concern relates to the restriction on business activities of the mutual holding corporation. The discussion paper proposes to restrict the mutual holding corporation from carrying on any business other than investing in the shares of the resulting stock company.

We agree with the principle that, in general, the mutual holding company should be restricted to investing in the shares of the resulting stock company. However, there may be certain circumstances under which it would be reasonable to allow the mutual holding company to engage in a limited set of activities.

For example, a company might wish to move its U.S. business into a separate company to be managed by the holding corporation. In contrast, under the approach contemplated in the discussion paper, the resulting stock insurance company would, in fact, become the holding company for all the companies in that group of companies.

In order to not automatically preclude having any other types of arrangements, the guidelines should specify that the superintendent should have the discretion to allow similar business activities where it would not be any detriment to the participating policyholders.

The discussion paper contemplates having a mutual holding company created under the Canadian Business Corporations Act, rather than the Insurance Companies Act. The CLHIA has recommended that the mutual holding corporation be required to give an undertaking to the superintendent to the effect that the mutual holding corporation will conduct itself in accordance with the requirements of the superintendent.

Finally, we are concerned about the suggestion in the discussion paper to the effect that the right to vote at meetings of the mutual holding corporation would be limited to the voting policyholders of the new stock company. This will preclude the participating policyholders of a subsidiary of that stock company from voting at meetings of the mutual holding corporation. In addition, if the new stock company wished to acquire or merge with another insurance company in the future, the participating policyholders of the new stock com-

[Traduction]

traduirait en un très grand nombre de très petits versements, ce qui ne tarderait pas à devenir un véritable cauchemar administratif.

De plus, obliger la société à verser tous les fonds reçus ne tient pas compte des coûts administratifs de la société de gestion mutuelle et exclut la possibilité d'indemniser les souscripteurs autrement qu'en espèces, sous forme de prestations accrues, par exemple. C'est pourquoi nous recommandons que soit supprimée l'obligation de verser tous les fonds reçus sous forme de participation.

Le deuxième aspect qui nous préoccupe a trait à la restriction imposée sur les activités commerciales de la société de portefeuille mutuelle. Le document de travail propose de limiter les activités de la société de portefeuille mutuelle à l'acquisition d'actions de la société à capital-actions issue de la transformation.

Nous reconnaissons que, de façon générale, les activités de la société de portefeuille mutuelle devraient être limitées à l'acquisition d'actions de la société à capital-actions issue de la transformation. Il peut toutefois être raisonnable dans certains cas de permettre à la société de portefeuille de mener des activités définies.

Par exemple, une société pourrait souhaiter transférer son portefeuille américain à une société distincte gérée par la société de portefeuille. Par ailleurs, conformément à la façon de procéder prévue dans le document de travail, la société d'assurance à capital-actions issue de la transformation deviendrait en fait la société de portefeuille de toutes les sociétés du groupe en cause.

Afin de ne pas empêcher systématiquement ce genre d'opération, les lignes directrices devraient préciser que le surintendant pourrait autoriser des activités commerciales semblables parce qu'elles ne causent aucun tort aux souscripteurs avec participation.

Le document de travail prévoit une société de portefeuille mutuelle créée conformément à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes plutôt qu'à la Loi sur les compagnies d'assurance. L'ACCAP a commandé que la Société de portefeuille mutuelle soit tenue de s'engager à mener ses affaires conformément aux exigences du surintendant.

Enfin, le document de travail propose que seuls les souscripteurs avec droit de vote de la nouvelle société à capital-actions soient autorisés à voter lors des assemblées de la société de portefeuille mutuelle, ce qui nous préoccupe. Les souscripteurs avec participation d'une filiale de la société à capital-actions ne pourraient voter lors des assemblées de la société de portefeuille mutuelle. De même, si la nouvelle société à capital-actions désirait acquérir ultérieurement une autre société d'assurance ou fusionner avec cette dernière, les

[Text]

pany would not be permitted to participate in the upstream management company.

As a further example, if two mutual management companies wished to merge, a fair and equitable approach might well be for all of the eligible policyholders of both companies to have voting rights in a mutual holding corporation. Once again we are seeking flexibility in this area. We recommend that the eligibility to vote at meetings of the mutual holding corporation be based on the merits of each particular situation.

Mr. Chairman, our delegation would now be pleased to entertain any questions. Thank you.

The Chairman: I will start with a general question. What is the main reason why companies would like to demutualize?

Mr. Burns: I think the main reason has become the need to access capital, bringing equity into the company in order to ensure the financial strength on an ongoing basis of that mutual company. The alternative, if it is not able to do that, is that it must contain its abilities to grow. In the long term, it is not impossible to think of mutual companies becoming a less significant factor in the Canadian marketplace.

The Chairman: Would it be the same reason for a company who does more than 50 per cent of their business outside the country, Mr. Moore?

Mr. Moore: Yes, I believe the situation is the same. It is the need for capital in order to make our organizations today competitive, particularly on a worldwide scale. We are facing a situation where we are going to have increasing competition in the industry, both within Canada and on a worldwide basis, and access to capital is going to become a very necessary part of any company's organization in the future.

The Chairman: Or could it be that it will give a company the opportunity of having people in foreign countries with an interest in the company in order to support operations elsewhere, which in a way is equivalent to access to new capital but it also gets other groups interested in sharing in the development in these countries.

Mr. Moore: Certainly for companies that have a multinational basis, as some of the Canadian companies do, it would give them an opportunity to raise that capital worldwide as well as within Canada. That is true.

Senator Simard: A supplementary question? When did that become evident? When did a problem arise? When did you see the urgency to have greater access to capital? Five or six years ago? I know there have been a couple of examples in Quebec.

[Traduction]

souscripteurs avec participation de la nouvelle société à capital-actions ne pourraient se prononcer en ce qui a trait à la société de gestion mutuelle en amont.

Enfin, si deux sociétés de gestion mutuelles voulaient fusionner, il semblerait alors juste et équitable d'accorder à tous les souscripteurs admissibles des deux sociétés le droit de vote à la société de portefeuille mutuelle. Là encore, nous recherchons la latitude dans ce domaine. Nous recommandons que le droit de vote aux assemblées de la société de portefeuille mutuelle soit accordé en fonction de chaque cas.

Monsieur le président, les membres de notre délégation sont maintenant prêts à répondre à vos questions. Je vous remercie.

Le président: Je vais commencer par une question d'ordre général. Pourquoi surtout une société veut-elle se démutualiser?

M. Burns: Je crois que c'est principalement à cause du besoin de capitaux, de la nécessité pour la société mutuelle en cause d'attirer du capital-actions afin d'assurer sa solidité financière constante. Sans cet accès aux capitaux, la société doit limiter sa croissance. À long terme, il n'est pas impossible de croire que les sociétés mutuelles perdraient énormément de leur importance sur les marchés canadiens.

Le président: La raison serait-elle la même dans le cas d'une société qui fait plus de 50 p. 100 de son chiffre d'affaires à l'étranger, monsieur Moore?

M. Moore: Je crois que la situation est la même. Pour être compétitives, particulièrement sur la scène mondiale, nos organisations ont besoin de capitaux. Nous devons affronter une concurrence croissante dans l'industrie, tant au Canada qu'à l'étranger, et l'accès aux capitaux deviendra un élément indispensable de l'organisation de toute société.

Le président: La démutualisation pourrait-elle permettre aussi à une société de vendre des actions à l'étranger afin d'appuyer des activités ailleurs, ce qui équivaut d'une certaine façon à accéder à des capitaux frais mais intéresse aussi d'autres groupes à participer à l'implantation dans les pays en question?

M. Moore: Cela permettrait à des multinationales, comme certaines sociétés canadiennes, de réunir des capitaux sur la scène internationale ainsi qu'au Canada. C'est vrai.

Le sénateur Simard: Question supplémentaire? Quand cela s'est-il manifesté? Quand s'est-il posé un problème? Quand avez-vous jugé qu'il était urgent d'avoir davantage accès aux capitaux? Il y a cinq ou six ans? Je sais qu'il y a eu quelques exemples au Québec.

[Text]

Mr. Burns: If I interpret your question correctly, you are asking when did capital become an important issue within the Canadian insurance market?

Senator Simard: That is correct.

Mr. Burns: I would put that time frame at about five years ago. There were a couple of factors that led to it. The first would be the increase in the pressure on profits; therefore, the growth of the capital that a company could generate purely out of earnings has been restricted. The other feature, I suppose, is that mutual companies by and large have developed successful marketing distribution operations and they have identified many opportunities to grow. So the debate, if you like, is that as a mutual company under the existing regulations legislation, we must either limit growth to the amount of capital that can be generated from earnings or we must improve our earnings somehow.

Senator Simard: Does it coincide with the demolition of the four pillars as banks try to get into insurance and vice versa?

Mr. Burns: There is a relationship but I would not describe it as a direct cause.

The Chairman: Have you ever considered whether there was a way to get new money as capital through paper, for example, *pari passu* paper, or something like that? Maybe it could be done through a Crown corporation for that very purpose of financing.

This was mentioned in the Garneau Report in the Province of Quebec. Have you thought of this? Would the company be interested just the same in demutualizing if they had access to capital? Would that be one of the answers?

Mr. Burns: Yes, it certainly would be. First, let me make the point that there are not a large number of companies that are poised to demutualize. There would be a small number in the context of the total industry.

In our submissions to the House of Commons Finance Committee one of our recommendations was that insurance companies should be empowered to issue debt that did rank *pari passu* with the rights of the policyholders. For whatever reasons, this suggestion was not taken up.

I am familiar with the Garneau Report in Quebec which involves some participation by government levels in guaranteeing the debt. I would answer your question by saying that probably if companies could raise capital in issuing debt on a *pari passu* basis, the interest in demutualization would not be as acute.

Senator Sylvain: Mr. Burns, some years ago, if my memory does not fail me, a lot of stock companies mutualized. I gather that the purpose of that is to avoid takeovers, so that

[Traduction]

M. Burns: Si je comprends bien votre question, vous demandez quand les capitaux sont devenus une question importante sur le marché canadien de l'assurance?

Le sénateur Simard: En effet.

M. Burns: Je dirais que cela remonte à cinq ans environ. Quelques facteurs sont à l'origine de ce besoin. Le premier serait l'augmentation des pressions exercées sur les profits, qui a limité le capital qu'une entreprise pourrait produire à même ses bénéfices. L'autre raison, je suppose, c'est que les sociétés mutuelles ont réussi à mettre en œuvre des services de marketing et de distribution couronnés de succès et qu'elles ont trouvé de nombreuses occasions de croissance. Comme une société mutuelle est régie par la législation et la réglementation en vigueur, nous devons donc limiter notre croissance aux capitaux que peuvent produire nos bénéfices, ou trouver un moyen d'améliorer ceux-ci.

Le sénateur Simard: Cette évolution coïncide-t-elle avec la démolition des quatre piliers et avec le fait que les banques essaient de se lancer dans l'assurance et vice versa?

M. Burns: Il y a un lien, mais je ne dirais pas qu'il est de cause à effet.

Le président: Avez-vous déjà cherché à établir s'il y avait une façon d'obtenir de l'argent frais à l'aide de papier de rang égal, par exemple, ou d'un autre moyen du genre? On pourrait peut-être passer par une société d'État pour répondre à ce besoin même de financement.

Il en a été question dans le rapport Garneau, dans la province de Québec. Y avez-vous pensé? La société serait-elle aussi intéressée à se démutualiser si elle avait accès aux capitaux? Serait-ce là une des solutions?

M. Burns: Certainement. Permettez-moi d'abord de préciser que les sociétés prêtes à se démutualiser sont peu nombreuses. Leur nombre serait limité par rapport à toute l'industrie.

Dans les mémoires que nous avons présentés au Comité des finances de la Chambre des communes, nous avons recommandé notamment que les sociétés d'assurance soient autorisées à émettre des créances de rang égal aux droits des souscripteurs. On n'a pas donné suite à cette suggestion, pour une raison ou pour une autre.

Je connais bien le rapport Garneau au Québec, dans lequel on prévoit que les pouvoirs publics pourraient garantir en partie la créance. Pour répondre à votre question, je dirais que si les sociétés pouvaient réunir des capitaux en émettant des créances de rang égal, la démutualisation ne susciterait pas autant d'intérêt.

Le sénateur Sylvain: Il y a quelques années, monsieur Burns, si la mémoire ne me fait pas défaut, une foule de sociétés à capital-actions se sont mutualisées. Je suppose que

[Text]

they could carry on on their own, raise their own money and operate without fear of someone buying out control of the company.

In answer to Senator Poitras's question you said that if there was another way of raising money there would not likely be anyone who would not want to continue being a mutual, thereby being able to foresee the future without any problems in the market that might come up with regard to raiders or whatever.

Now you seem to want to have access to capital markets. You seem to need capital markets, and I think that that probably is true. You want to go about that, of course, by reversing the trend which took place some years ago and getting investors to come in.

If you do this, and if the plan submitted by North American Life is to have a mutual holding control of a stock company that would attract money, what is in it for the investor? Presumably you are talking not about the small retail client but about fairly serious, sophisticated investors who would come into the insurance market with pretty impressive sums of money. If we are talking about sophisticated investors, how would they be attracted to put money into these deals that would have an awful lot of flexibility, which could be interpreted as having nearly no rules except the rules that the mutual companies make up? What is in it for the investor?

Mr. Burns: I will answer your first question and then go back into the history. It is true that most Canadian companies started off as stock companies. Around 1959 many of the companies—my own and certainly the other large mutuals; Sun, Manufacturers, Canada—switched and mutualized. The motivation was fear of takeover, primarily by U.S. organizations. You are quite correct that we are now talking about a direct reversal.

Senator Sylvain: Could I interrupt for just a second? The takeover by U.S. companies was prohibited because no more than a certain number of shares could be owned by foreign people under the Insurance Act. Is that not correct?

Mr. Burns: I am not sure what regulations were in place then, whether there was a limit of 35 per cent.

The Chairman: I believe it was 20 per cent.

Mr. Burns: There is no question that in 1959 the companies I named all feared there was going to be a practical possibility of a takeover by U.S. organizations. It also represented an opportunity to mutualize on a basis that was favourable to the shareholders at that time.

The second question that was raised was what is in it for the investor. Why would anyone want to invest in either the pro-

[Traduction]

c'était afin d'éviter les prises de contrôle, de garder leur autonomie, de réunir leurs propres capitaux et d'opérer sans craindre une prise de contrôle.

Pour répondre à la question du sénateur Poitras, vous avez dit que s'il y avait une autre façon de réunir des capitaux, il n'y aurait probablement aucune société qui ne souhaiterait pas demeurer mutuelle, ce qui lui permettrait d'entrevoir l'avenir sans problème et d'éviter les prédateurs éventuels.

Vous semblez maintenant souhaiter avoir accès aux marchés des capitaux. Vous semblez en avoir besoin, ce qui est probablement le cas. Vous voulez vous y prendre bien sûr en inversant la tendance d'il y a quelques années et en attirant des investisseurs.

Si vous le faites et si La Nord-américaine prévoit qu'une société de portefeuille mutuelle aurait le contrôle d'une société à capital-actions qui attirerait des investisseurs, qu'en tireraient ceux-ci? Je suppose que vous ne parlez pas du petit client de détail, mais plutôt d'investisseurs assez sérieux et avertis qui injecteraient des sommes plutôt impressionnantes sur le marché de l'assurance. S'il est question d'investisseurs avertis, comment les inciter à investir dans des opérations qui pourraient présenter énormément de latitude et échapper à presque toutes les règles, sauf à celles que les sociétés mutuelles établiraient? Qu'en tirerait l'investisseur?

M. Burns: Je répondrai à votre première question et je remonterai ensuite dans l'histoire. Il est vrai que la plupart des sociétés canadiennes ont commencé comme sociétés à capital-actions. Vers 1959, un grand nombre des sociétés—la mienne et les autres grandes mutuelles certainement comme Sun, Manufacturers, Canada—ont changé d'idée et se sont mutualisées. C'était surtout par crainte des prises de contrôle, principalement par des organisations américaines. Vous avez tout à fait raison de dire qu'il est maintenant question d'une volte-face directe.

Le sénateur Sylvain: Pourrais-je vous interrompre un instant? La prise de contrôle par des intérêts américains était interdite parce que la Loi sur les assurances interdisait aux étrangers de posséder plus qu'un certain nombre d'actions, n'est-ce pas?

M. Burns: Je ne sais pas trop quel règlement était alors en vigueur, ni si la limite était de 35 p. 100.

Le président: Je crois qu'elle était de 20 p. 100.

M. Burns: En 1959, les sociétés que j'ai nommées craignaient certes toutes une prise de contrôle par des intérêts américains. Cette appréhension représentait aussi une occasion de mutualisation favorable aux actionnaires de l'époque.

On a ensuite demandé ce qu'en tirerait l'investisseur. Pourquoi investir dans une démutualisation totale ou investir des

[Text]

cess of a full demutualization or by putting a significant amount into one of these mutual holding companies? Mr. Moore is perhaps in a better position to answer that, because they would have thought about what would attract significant investors up to 49 per cent.

Mr. Moore: Speaking on behalf of my company now rather than the CLHIA, our thinking is that that which would be attractive to an investor would be of a strategic nature. We believe that in the future we are going to be facing increased competition, increasing alliances globally as well as internally within Canada. We believe that it would be very attractive to an investor to take a 25 or 30 per cent position in a stock company that is controlled by a mutual holding company in order to form a strategic alliance of some kind, whether it be part of a global enterprise to get the benefits of scale, or for some other reason.

I liken the approach that the mutual holding company offers to a situation where you have owned a company for a number of years, you think it is a good company and you like it, but you need capital. Realizing that you cannot afford to capitalize the company yourself, you want to sell some of it in the public market or to an investor. You may sell 10, 20 or 25 per cent. You probably would not decide that you have to sell 100 per cent or nothing. That is the kind of model we see. We would see it as an opportunity to sell as much as is needed up to, obviously, the 49 per cent ultimate.

Senator Sylvain: You have made the case for the mutual because then the mutual gets an awful lot of capital and sells 30 per cent of a subsidiary of this mutual company in this particular scheme. One of the tenets of investment is that if you have made an investment and you do not like it, you can either sell what you have bought or buy out the other half. In your scheme you can only sell what you have. If you do not like the management you get from the mutual, which has the control, there is nothing you can do about it. The only thing you can do then, if it is going downhill, is sell your shares, probably at a loss.

That is what I was asking about when I asked what is in it for the investor. Can he in time foresee putting a serious amount of money into something and, if it does not work out properly, being able to react and do something to turn it around? I do not see that in your particular scheme.

Mr. Moore: In neither of the schemes would that be the case. In terms of an investor coming in, you are correct, it would be a sophisticated investor who would be making that kind of an investment. With a 10 per cent limit, as the paper advocates, you would not be dealing with a sophisticated investor. You would basically be dealing with the public. You

[Traduction]

sommes importantes dans une société de portefeuille mutuelle? M. Moore est peut-être mieux placé pour répondre parce qu'ils auraient sans doute réfléchi à ce qui attirerait des investisseurs importants jusqu'à concurrence de 49 p. 100.

M. Moore: Je vais parler maintenant au nom de mon entreprise plutôt que pour l'ACCAP. Nous croyons que ce qui intéresserait l'investisseur serait de nature stratégique, et que nous devrions faire face à une concurrence accrue, à des alliances de plus en plus nombreuses sur la scène internationale et au Canada. Il serait très intéressant pour un investisseur d'acquérir une participation de 25 à 30 p. 100 dans une société à capital-actions contrôlée par une société de portefeuille mutuelle afin de former une alliance stratégique quelconque, que ce soit parce qu'elle fait partie d'une entreprise mondiale pour en tirer des rendements d'échelle, ou pour une autre raison.

L'approche de la société de portefeuille mutuelle ressemble à ce qui se passerait si vous possédiez depuis des années une entreprise, que vous jugez solide et que vous aimez. Disons que vous avez toutefois besoin de capitaux. Après avoir réalisé que vous n'avez pas les moyens de capitaliser vous-même l'entreprise, vous voudriez en vendre une partie sur le marché public ou à un investisseur. Vous pourriez en vendre 10, 20 ou 25 p. 100. Vous ne décideriez probablement pas qu'il faut en vendre la totalité ou rien du tout. C'est le genre de modèle qui existe à l'heure actuelle. Nous considérerions qu'il s'agit là d'une occasion d'en vendre autant qu'il le faut, sans évidemment dépasser la limite de 49 p. 100.

Le sénateur Sylvain: Vous avez défendu la société mutuelle parce que celle-ci obtient alors énormément de capitaux et vend 30 p. 100 d'une de ses filiales en l'occurrence. Un des principes de base de l'investissement, c'est que lorsqu'on n'aime pas un investissement, il faut soit le vendre, soit en acheter l'autre moitié. Dans votre scénario, vous ne pouvez que vendre ce que vous avez. Si vous n'aimez pas la direction de la mutuelle, qui détient le contrôle, il n'y a rien à faire. Si la situation se détériore, vous ne pouvez que vendre vos actions, probablement à perte.

C'est ce que j'ai demandé lorsque je voulais savoir ce qu'en tirerait l'investisseur. Peut-il éventuellement envisager un investissement sérieux et, s'il n'obtient pas les résultats souhaités, réagir et faire quelque chose pour redresser la situation? Je ne vois pas cette possibilité dans votre scénario.

M. Moore: Cela n'arriverait dans aucun des deux cas. Dans celui de l'investisseur, vous avez raison : un investisseur averti effectuerait ce genre d'investissement. Avec la limite de 10 p. 100 proposée par le document, il ne serait pas question d'investisseur averti. Vous transigeriez essentiellement avec le public. Les émissions seraient les mêmes que dans le cas des

[Text]

would have the same issues as anyone who invests in a bank or any other kind of restricted share issue would have. It would be strictly an investment type of situation.

Mr. Mark Daniels, President, Canadian Life and Health Insurance Association: If I may, I will pick up on a point which Mr. Moore was making. There are a number of extremely interesting questions about institutional holders of securities, but there are so many markets in this country where proportions of shares are already limited for one reason or another that, as we look at it, there is not a whole lot of difference here for an institutional investor whether they would be holding shares under a mutual reorganization model, of which the majority was controlled by a holding company, versus any one of a number of companies where proportions are already controlled. Mr. Moore mentioned banks. There are others in the communications industry and so on where there are all sorts of strictures on control.

Senator Sylvain: I am not sure that too many of them are worthwhile or are helping our economy either, for that matter, but that is a personal view. I can see from the nationalistic point of view where you want to limit the number of shares bought by non-Canadians. But the number of shares bought by Canadians is something else again. Most of these restrictions apply to non-Canadians owning these shares rather than to Canadians themselves, except in the case of banks, of course.

Senator Oliver: Both Mr. Burns and Mr. Moore stressed the need for flexibility. They both said that only the process of conversion should be in the regulations and all other things should be in the guidelines. All five things that you would like to see in the guidelines affect the rights of a participating policyholder. They deal with things like the calculation of the amount to be distributed, the rules governing share issues and so on, all policyholder related things.

If guidelines are mere guidelines, is that really enough protection for a mere policyholder and should we not be looking for a little bit more protection, or should not some of them be put in the regulations, notwithstanding your need and your request for the flexibility that you need to be able to attract capital? Are we going to be responsible if we leave it merely to guidelines? Is this not going to open it to some kind of an allegation of abuse for not protecting the rights of minority policyholders?

Mr. Burns: I will respond to that by referring to the approval requirements for a conversion plan to be exposed to a number of checks and balances. Five different approval and/or evaluation points are involved. A company's board must first say that this is fair. The independent actuary has a

[Traduction]

banques ou de toute autre émission limitée. Il s'agirait strictement d'un cas d'investissement.

M. Mark Daniels, président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes: Avec votre permission, je reviendrai sur un point abordé par M. Moore. Il se pose un certain nombre de questions extrêmement intéressantes au sujet des institutions qui détiennent des valeurs mobilières, mais il y a tellement de marchés au Canada où la participation est déjà limitée pour une raison ou pour une autre. Détenir des actions dans un modèle de réorganisation de mutuelle, dont une société de portefeuille détiendrait le contrôle majoritaire, ou dans n'importe quel genre d'entreprise où les proportions sont déjà contrôlées, ne fait pas beaucoup de différence pour l'investisseur institutionnel. M. Moore a parlé des banques. Le contrôle d'autres entreprises du secteur des communications et ainsi de suite est assujéti à toutes sortes de réserves.

Le sénateur Sylvain: Je ne suis pas sûr que beaucoup d'entre elles soient valables ou aident l'économie, mais c'est là mon opinion personnelle. Je comprends que, du point de vue nationaliste, on veuille limiter le nombre d'actions achetées par des non-Canadiens. Celles qu'achètent des Canadiens ne sont pas la même chose. La plupart de ces restrictions s'appliquent à la possession des actions en question par des non-Canadiens plutôt que par des Canadiens, sauf dans le cas des banques, bien entendu.

Le sénateur Oliver: M. Burns et M. Moore ont tous deux insisté sur le besoin de latitude. Ils ont tous deux affirmé que la réglementation devait régir le processus de transformation seulement et que toutes les autres questions devraient être prévues dans les lignes directrices. Les cinq aspects que vous aimeriez voir dans les lignes directrices affectent les droits d'un souscripteur avec participation. Vous parlez notamment du calcul du montant distribuable, des règles régissant les émissions d'actions et ainsi de suite, questions qui ont toutes trait aux souscripteurs.

Si les lignes directrices ne sont rien d'autre, protégeront-elles vraiment assez le simple souscripteur et ne faudrait-il pas chercher un peu plus de protection, ou en inclure certaines dans le règlement, malgré la latitude que vous demandez et dont vous avez besoin pour attirer des capitaux? Serons-nous responsables si nous nous en remettons simplement à des lignes directrices? Ne pourra-t-on prétendre qu'il y a abus et que l'on ne protège pas les droits des souscripteurs minoritaires?

M. Burns: Pour être approuvé, un plan de transformation doit être soumis à un système de freins et de contrepoids. Il y a cinq points différents d'approbation ou d'évaluation. Le conseil d'administration d'une société doit d'abord dire que le plan est juste. L'actuaire indépendant a un rôle à jouer, tout

[Text]

role to play. The Superintendent of Financial Institutions, the minister and, finally, the voting policyholders have a role to play.

The key steps that are proposed in the process are, first, the company's decision to develop a conversion proposal, and that has to be initiated by the board of directors. So there is one control. From there the company would develop a conversion plan, with the input of both internal and independent actuaries, that would require the board's approval before filing with the minister for preliminary approval.

The third check or balance is that the minister, with the advice of the superintendent, would decide whether to approve or not approve the proposed plan. If the minister were to approve the plan, the company could then send it to the policyholders and call a meeting to allow them to vote on the matter.

The fourth point is that at the meeting the proposed plan would have to be approved by a special resolution of the special general meeting, and two-thirds of the votes that are cast in person or by proxy have to be in favour of the plan.

Following the policyholder approval, the plan would be re-submitted to the minister for final approval and the minister would, presumably, base this approval on certain considerations that are proposed in the discussion paper and which would be codified in the conversion regulations. The company would then have three months within which to effect the plan.

The point I am making is that the mere approval process is exposed to so many independent views, fairness opinions and checks and balances, that I don't think one could be accused of being derelict in one's duty by not having something imbedded in regulation.

Senator Oliver: But is it not a two-step process? First there is the conversion itself and then there are the guidelines that flow from that in relation to the policyholder.

Mr. Burns: That is correct. It is a two-stage process. Then the specifics of a particular plan that the XYZ Mutual Life Insurance Company wanted to invoke would be submitted, and various authorities would have to express an opinion on its fairness.

The Chairman: We will start with the list of questions we have prepared. If senators would like to intervene, they are welcome to do so.

Mr. Gerry Goldstein, Advisor to the Committee: The first question has to do with access to capital markets by two types of mutual companies, those that are having financial problems and those that simply want access to facilitate growth. Do you believe that the draft is sufficiently flexible to accommodate the different financial situations, the company

[Traduction]

comme le Surintendant des institutions financières, le ministre et, en bout de ligne, les souscripteurs avec droit de vote.

Les étapes clés proposées dans le processus sont d'abord la décision de la société de formuler une proposition de transformation, et la décision doit provenir du conseil d'administration. Il y a donc là un moyen contrôle. La société élaborera ensuite un plan de transformation auquel contribueront les actuaires interne et indépendant. Le plan devra être approuvé par le conseil d'administration avant d'être soumis à l'approbation préliminaire du ministre.

Le troisième contrepoids, c'est que le ministre, sur l'avis du surintendant, décidera d'approuver ou de rejeter le plan proposé. S'il l'approuve, la société pourra alors le soumettre aux souscripteurs et convoquer une réunion pour leur permettre de se prononcer sur la question.

Quatrièmement, l'assemblée devra approuver le plan proposé par résolution spéciale de l'assemblée générale spéciale et le plan devra se mériter les deux tiers des votes en personne ou par procuration.

À la suite de l'approbation par les souscripteurs, le plan sera soumis de nouveau à l'approbation finale du ministre. On suppose que celui-ci fondera son approbation sur certains facteurs proposés dans le document de travail et codifiés dans le règlement sur la transformation. La société aura alors trois mois pour mettre le plan en vigueur.

Ce que je veux dire, c'est que le simple processus d'approbation fait l'objet de tant d'avis indépendants, d'avis sur son équité et de freins et de contrepoids, que je ne crois pas que l'on puisse accuser quelqu'un de manquer à son devoir en n'intégrant pas certains éléments au règlement.

Le sénateur Oliver: Ne s'agit-il toutefois pas d'un processus en deux temps? Il y a tout d'abord la transformation même et ensuite, les lignes directrices qui en émanent au sujet du souscripteur.

M. Burns: En effet. C'est un processus à deux volets. Les détails d'un plan que la Mutuelle d'assurance-vie XYZ voudrait mettre en œuvre seraient alors présentés et diverses autorités devraient se prononcer sur son équité.

Le président: Nous allons commencer avec la liste des questions que nous avons préparées. Les sénateurs qui veulent intervenir sont les bienvenues.

M. Gerry Goldstein, conseiller du comité: La première question porte sur l'accès aux marchés des capitaux par deux types de sociétés mutuelles, soit celles qui ont des problèmes financiers et celles qui veulent simplement faciliter leur croissance. Croyez-vous que le projet prévoit assez de latitude pour tenir compte de situations financières différentes, soit du

[Text]

that really needs to demutualize and the company that sees it as a long-term strategy?

Mr. Burns: My opinion is that it is sufficiently flexible. I would invite any of my colleagues who are here from the industry to express any views that they have on that. My personal view is that it does provide the flexibility that is needed in either of those circumstances.

Mr. Goldstein: The Department of Finance has called for a plan that is fair and equitable to the policyholders of the company. The draft then discusses policyholders entitled to vote on demutualization, eligible policyholders with respect to the distributable surplus, participating policyholders, and all policyholders. At different points it discusses five different concepts or five different terms related to policyholders.

Could you explain the role of the various policyholders that you see in a demutualization process, specifically participating, voting and non-participating? What is the role of a participating annuity holder? What do you see as the roles of the different major classes of clients that the mutual company deals with? Is there a need for some clarification in these different concepts of policyholders in the draft?

Mr. Burns: We believe that there is definitely a need for some clarification. The term that I use within my own company is not "participating policies" but rather "members". Our definition of a member is the holder of an individual participating policy plus the employer or master contract holder in a group insurance contract.

Mr. Goldstein: Does that include an annuity holder?

Mr. Burns: If there were participating annuities, and there are such contracts in some companies, that would include an annuity holder.

The Chairman: Am I right in assuming that more than 50 per cent are non-participating policyholders?

Mr. Burns: You are absolutely right, senator. As a matter of fact at the start of our discussion you asked what the motivation is for demutualizing. Philosophically I have the view that the mutual company, as a concept, was created at a time when the vast majority of the contracts sold were participating life insurance contracts with the opportunity to give a form of cost reduction in what is called a policy dividend. Today, in most companies, that formerly popular plan has been replaced by a variety of contracts. For example, my own company operating in the United Kingdom no longer sells participating life insurance in the classical context. Instead, we sell there what are called unit-linked contracts. They would be called variable contracts in North America. The value of the proceeds, either on cash-in or on death, are based upon the value

[Traduction]

cas de la société qui a vraiment besoin de se démutualiser et de celui de la société qui y voit une stratégie à long terme?

M. Burns: Je crois que la latitude est suffisante. J'inviterais mes collègues de l'industrie ici présents à se prononcer à ce sujet. Personnellement, je crois que le projet de règlement prévoit assez de latitude dans les deux cas.

M. Goldstein: Le ministère des Finances a demandé un plan juste et équitable pour les souscripteurs de la société. Le plan traite ensuite des souscripteurs qui ont droit de voter sur la démutualisation, des souscripteurs admissibles en ce qui a trait à l'excédent distribuable, des souscripteurs avec participation et de tous les souscripteurs. On utilise à divers endroits cinq concepts différents ou cinq termes différents pour qualifier les souscripteurs.

Pourriez-vous expliquer le rôle que divers souscripteurs pourraient selon vous jouer dans la démutualisation, et en particulier celui des souscripteurs avec participation, avec droit de vote et sans participation? Quel est le rôle d'un titulaire de rente avec participation? Quels seraient selon vous les rôles des grandes catégories différentes de clients avec lesquelles la mutuelle fait affaires? Est-il nécessaire de clarifier ces différentes catégories de souscripteurs dans le projet de règlement?

M. Burns: Une certaine tarification s'impose certainement. Dans mon entreprise, j'utilise non pas l'expression «souscripteurs avec participation», mais plutôt le terme «membres». Nous définissons le membre comme le souscripteur qui détient une police avec participation individuelle plus l'employeur ou le détenteur du contrat cadre d'assurance collective.

M. Goldstein: Cela comprend-il le titulaire d'une rente?

M. Burns: Oui, s'il s'agissait de rentes avec participation. Certaines entreprises offrent de tels contrats.

Le président: Ai-je raison de supposer qu'il y a plus de 50 p. 100 de souscripteurs sans participation?

M. Burns: Vous avez parfaitement raison, sénateur. En fait, vous avez demandé au début de la discussion ce qui justifiait la démutualisation. Sur le plan philosophique, je crois que la société mutuelle a été créée à une époque où la grande majorité des polices vendues étaient des polices d'assurance-vie avec participation qui offraient une forme quelconque de réduction du coût appelée participation de police. Dans la plupart des entreprises d'aujourd'hui, toutes sortes de contrats ont remplacé ce plan anciennement populaire. Au Royaume-Uni, par exemple, notre société ne vend plus d'assurance-vie avec participation au sens traditionnel. Nous y vendons plutôt ce que nous appelons des polices à capital variable, appelées polices variables en Amérique du Nord. La valeur au rachat ou au décès est basée sur la valeur d'un fonds qui peut être habi-

[Text]

of a fund that typically may be a common stock fund. It might be a property fund or a bond fund. Those contracts are typically not viewed as participating. So 25 per cent might be a good industry number.

The Chairman: So it is possible that only 25 per cent of your policyholders will approve a restructuring or demutualization if everyone does not have the right to vote?

Mr. Burns: That would be the plan.

The Chairman: And management agrees with that?

Mr. Moore: This issue really brings out some of the diversity in the industry. While some companies have a fairly strict definition of a participating policyholder as the only group that are owners of the business, other companies would use the term "mutualist," which means that all policyholders might be treated equally in terms of their ability to vote or be seen as management, owners or trustees of the company, if you would like to look at it that way. Other companies have a variance between those two. Some policies might be deemed to be participating, some not. There is an entire spectrum of philosophy within the industry as to who would be deemed to be an "owner" of the business.

Mr. Goldstein: To pursue the chairman's question, if for a period of five years a company sold no participating policies, it sold only non-participating policies, who would vote on demutualization?

Mr. Moore: In a company where you had a strict definition of a participating policyholder being the owner of the business, it would be the participating policyholder and ultimately you would end up with a very small group of people owning the business. In actuarial parlance, the last survivor gets to take home the whole pot of gold at the end of the day. However, that is not something we strive for, and I think you would find that there would be a migration of the governors of the company over a period of time to reflect the new reality.

Mr. Goldstein: It would be very helpful if the association could provide input on precise definitions along the lines of what the chairman was suggesting for each class of policyholder and what its role is. Pursuing Senator Oliver's question, in the hypothetical case of where there were no policyholders left, who is left to turn out the lights?

There are currently two types of insurance companies in Canada. There are stock insurance companies, with a set of regulations, and there are mutual insurance companies. With the Finance draft, there will be created mutual insurance companies; stock insurance companies that were in existence before the new act was proclaimed and which are not subject to the "widely held" requirement; stock companies that were mutual companies before the act and which are subject to the

[Traduction]

tuellement un fonds d'actions ordinaires. Il pourrait aussi s'agir d'un fonds immobilier ou d'un fonds d'obligations. Les polices en question sont habituellement sans participation. Le chiffre de 25 p. 100 pourrait donc être représentatif de l'industrie.

Le président: Il se peut donc que 25 p. 100 seulement de vos souscripteurs approuvent une réorganisation ou une démutualisation si tout le monde n'a pas le droit de vote?

M. Burns: Tel serait le plan.

Le président: Et la direction est d'accord?

M. Moore: Cette question dévoile réellement une partie de la diversité de l'industrie. Certaines sociétés ont une définition assez stricte du souscripteur avec participation, qu'elles considèrent comme le seul groupe propriétaire de l'entreprise. D'autres utiliseraient le terme «mutualiste» qui signifie que tous les souscripteurs pourraient être traités sur un pied d'égalité quant à leur droit de vote, ou être considérés comme les administrateurs, propriétaires ou fiduciaires de la société, pour ainsi dire. Dans d'autres sociétés, il y a écart entre les deux. On pourrait considérer que certaines polices sont avec participation et d'autres sans participation. Il y a dans l'industrie toutes sortes d'écoles de pensée quant à savoir qui «possède» l'entreprise.

M. Goldstein: Je poursuis dans la même veine que le président. Si une société ne vend aucune police avec participation pendant cinq ans et ne vend que des polices sans participation, qui votera sur la démutualisation?

M. Moore: Dans une société qui définit strictement le souscripteur avec participation comme le propriétaire de l'entreprise, ce serait celui-ci et, en fin de compte, le groupe de propriétaires serait très restreint. En jargon actuariel, le dernier survivant remporte toute la cagnotte à la fin de la journée. Ce n'est toutefois pas ce que nous cherchons et je crois que vous constateriez que les dirigeants de la société changeraient avec le temps pour tenir compte de la nouvelle réalité.

M. Goldstein: Il serait très utile que l'association nous propose des définitions précises dans le sens de ce que suggérerait le président au sujet de chaque catégorie de souscripteurs et de son rôle. Pour poursuivre dans la même veine que le sénateur Oliver, s'il ne reste aucun souscripteur, qui fermerait le dossier?

Il y actuellement deux types de sociétés d'assurance au Canada: les sociétés d'assurance à capital-actions, régies par une série de règlements, et les sociétés d'assurance mutuelles. Le projet du ministère des Finances créera des mutuelles d'assurance, des compagnies d'assurance à capital-actions qui existaient avant la proclamation de la nouvelle loi et n'étaient pas obligées d'être «ouvertes», des sociétés à capital-actions déjà mutuelles avant la loi et qui devront être «ouvertes», et

[Text]

"widely held" requirement; and stock companies that were mutual companies before the act and which must always be controlled by a mutual management company. This just applies to federally chartered insurance companies. Do you see a problem with a situation where regulations start to create multiple classes of insurance companies that might create problems with a level playing field and simple problems for the regulator?

Mr. Burns: Your question is not only incisive, but it goes straight to the diversity within the industry. By my count there will be no fewer than four different types of insurance companies that could be in existence. There would be the stock companies, the London and the Great West that were formed under different regulations; there would be those companies that remain as mutual companies; there would be a third group, which would be the newly created stock companies following a mutual conversion but working under the "widely held" requirement, and finally there would be the mutual holding company of the type that Mr. Moore described, of which someone could own 49 per cent. It illustrates the need for flexibility and I would have to say there are some views within the industry that the playing field would not end up level if, for example, Mr. Moore's company could bring in a 49 per cent investor and I could not.

Mr. Goldstein: What would you propose?

Mr. Burns: I am comfortable with the proposal. The industry brief is silent on the issue, but you will soon be getting a suggestion from about four companies, if you have not already got it, that there is some unevenness with respect to this issue. The two large stock companies I mentioned either have already or will be making this point. One of the mutual companies has raised it in the material you now have, and I believe a brief yet to come to you from a mutual company will raise the same point. It would be wrong and misleading of me to say that there is unanimity within the industry on this issue, but the association does not have any moral objection to the creation of these four possible classes.

Mr. Goldstein: I have two final questions. One has to do with the impact of non-insurance activities on demutualization. Have they been appropriately accounted for in the Finance draft? Has it covered the very non-insurance activities that generate revenues for companies?

Mr. Burns: Our submission says that the discussion paper is defective in the sense that it discusses distributable surplus only in the context of the surplus relating to the life insurance business. Many companies are involved, for example, in trust company activities. So there needs to be clarification, as we talk about distributable surplus, between insurance and non-insurance activities.

[Traduction]

des sociétés à capital-actions déjà mutuelles avant la loi et qui doivent toujours être contrôlées par une société de gestion mutuelle. Cette mesure ne s'applique qu'aux sociétés d'assurance à charte fédérale. Croyez-vous qu'il y aura un problème si un règlement commence à créer des catégories multiples de sociétés d'assurance, ce qui pourrait poser des problèmes d'égalité des chances et des problèmes simples pour l'organisme de réglementation?

M. Burns: En plus d'être incisive, votre question porte directement sur la diversité de l'industrie. Sauf erreur, il pourrait exister au moins quatre types différents de sociétés d'assurance. Il y aurait des sociétés à capital-actions, comme London et Great West, qui ont été constituées en vertu de règlements différents, des sociétés qui demeurent des mutuelles, puis une troisième catégorie, soit celle des nouvelles sociétés à capital-actions créées à la suite de la transformation d'une mutuelle mais obligées d'être «ouvertes». Il y aura enfin la société de portefeuille mutuelle comme celle que M. Moore a décrite et dont quelqu'un détiendrait 49 p. 100. Tout cela prouve le besoin de latitude et je devrai dire que certains croient dans l'industrie que les chances ne seraient pas égales si, par exemple, la société de M. Moore pouvait attirer un investisseur à 49 p. 100 et si je ne pouvais pas le faire.

M. Goldstein: Que proposeriez-vous?

M. Burns: Je suis à l'aise avec la proposition. Le mémoire de l'industrie est muet à cet égard, mais si ce n'est déjà fait, environ quatre sociétés vous affirmeront sous peu qu'il y a une certaine inégalité à l'égard de cette question. Les deux grandes sociétés à capital-actions que j'ai mentionnées ont déjà soulevé ce point, ou elles le feront. Une des mutuelles l'a soulevé dans les documents que vous avez maintenant entre les mains et je crois qu'une mutuelle le soulèvera aussi dans un mémoire à venir. Il serait erroné et trompeur de ma part d'affirmer que cette question fait l'unanimité dans l'industrie, mais l'association n'a aucune objection morale à la création de ces quatre catégories possibles.

M. Goldstein: J'ai deux dernières questions. La première a trait à l'impact sur la démutualisation des activités autres que l'assurance. Le projet du ministère des Finances en a-t-il tenu dûment compte? A-t-il traité des activités autres que l'assurance qui produisent des recettes pour les entreprises?

M. Burns: Nous affirmons dans notre mémoire que le document de travail présente des lacunes en ce sens qu'il ne traite de l'excédent distribuable que dans le contexte de l'excédent lié aux activités d'assurance-vie. Beaucoup de sociétés sont actives par exemple dans le domaine de la fiducie. Lorsqu'il est question d'excédent distribuable, il faut donc établir une distinction entre les activités d'assurance et les autres.

[Text]

Mr. Moore: Just to add a point to that, the discussion paper itself merely talks about participating business. I don't think it refers to nonparticipating business at all. That is an obvious oversight which needs to be corrected.

Mr. Goldstein: With regard to a permitted set of activities and the commercial links that will be permitted, will there be a problem with mutual management companies and mutual holding companies versus demutualized stock companies versus insurance companies in general because of incorporation under the Canada Business Corporations Act? Will we have more federal-provincial harmonization problems if we start again with these multiple classes you talked about?

Mr. Burns: The brief makes mention of the unduly restrictive regulation with regard to the mutual holding company. Mr. Moore's comments, for example, referred to the fact that it might be desirable to have a company's foreign business owned directly and controlled directly in the holding company. The brief, as it stands now, says that all the holding company can do is own the shares of the stock insurance company.

Perhaps Mr. Moore could add his comments because it is a unique problem for the concept of the mutual holding company.

Mr. Moore: You are correct. In terms of the different classes of insurance company that would be created, they will all be somewhat different in their attraction to strategic alliances or other people. Obviously, with a stock company continuing in its present form, the majority could potentially be owned by any one organization. The other companies would be limited to a 10 per cent ownership.

As the brief stands, the stock company underneath that holding company would be restricted to a 10 per cent ownership from outside. That would limit the ability of most of those companies to enter into relationships beyond the narrow confines of their business.

The four different types of companies will have different characteristics and will generate a somewhat more uneven playing field.

The Chairman: I understand that we might receive one or two briefs from other life insurance companies who have special suggestions or points they wish to raise. Would honourable senators agree that these briefs be considered and reported in our minutes so that they will be included in our study and subsequent report?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is that agreeable to the Canadian Life and Health Association?

Mr. Burns: Yes.

[Traduction]

M. Moore: J'aurais simplement un point à ajouter : il n'est question dans le document de travail que d'activités avec participation. Je ne crois pas qu'il y soit question d'activités sans participation. Il faut corriger cet oubli manifeste.

M. Goldstein: En ce qui a trait aux activités et aux liens commerciaux qui seront permis, la constitution en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes posera-t-elle un problème entre les sociétés de gestion mutuelles et les sociétés de portefeuille mutuelles, d'une part, et les sociétés à capital-actions démutualisées et les sociétés d'assurance en général, de l'autre? Si nous recommençons à multiplier les catégories comme vous l'avez dit, les problèmes d'harmonisation entre le fédéral et les provinces augmenteront-ils?

M. Burns: Il est question dans le mémoire de la réglementation trop restrictive des sociétés de portefeuille mutuelles. M. Moore a dit par exemple qu'il pourrait être souhaitable que la société de portefeuille possède et contrôle directement les activités étrangères d'une société. Dans le mémoire, on affirme que la société de portefeuille ne peut que posséder les actions de la société d'assurance à capital-actions.

M. Moore pourrait peut-être ajouter ses commentaires parce qu'il s'agit d'un problème spécial face au concept de la société de portefeuille mutuelle.

M. Moore: Vous avez raison. Quant aux différentes catégories de sociétés d'assurance qui seraient créées, celles-ci se distingueront un peu par leur façon d'attirer des alliances stratégiques ou d'autres intervenants. Bien entendu, n'importe quelle organisation pourrait détenir une participation majoritaire dans une société à capital-actions qui ne changerait pas. Dans les autres cas, la propriété serait limitée à 10 p. 100.

Selon le document, des intérêts de l'extérieur ne pourraient posséder plus de 10 p. 100 de la société à capital-actions contrôlée par la société de portefeuille. Cela limiterait la capacité de la plupart de ces sociétés de conclure des ententes en dehors des confins étroits de leurs activités.

Les quatre types différents de sociétés auront des caractéristiques différentes, et les chances seront donc un peu plus inégales.

Le président: Je crois savoir que nous pourrions recevoir un ou deux mémoires des autres sociétés d'assurance-vie qui ont des suggestions ou des points spéciaux à aborder. Les sénateurs sont-ils d'accord pour que nous abordions ces mémoires et qu'ils soient versés à nos comptes rendus afin que nous en tenions compte dans notre étude et notre rapport?

Des voix: D'accord.

Le président: L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes est-elle d'accord?

M. Burns: Oui.

[Text]

The Chairman: I thank you very much for coming. Do not hesitate to make any suggestions to the committee.

Mr. Burns: Thank you for your interest. Frankly, your questions were well thought out and helpful.

The Chairman: The next witness is the Insurance Bureau of Canada, headed by Mr. Graham Cudlitz. I understand that you have a brief to present. Please introduce your colleagues.

Mr. Graham S. Cudlitz, Vice-President, Finance Secretary, Economical Mutuals, Insurance Bureau of Canada: Mr. Chairman, the Insurance Bureau of Canada is very pleased to participate in these hearings today. Appearing with me this morning is Mr. Ron Dahmer, Senior Vice-President and Secretary Treasurer of Gore Mutual Insurance Company; Mr. Robert McDowell of the law firm Faskin, Campbell and Godfrey; and Ms. Ani Abdalyan, an associate counsel from IBC, who may assist us in our presentation.

We are pleased to participate in the discussion paper introduced on May 21 by the Department of Finance. We have prepared a paper which I would like to present to you. We have specific comments on the discussion paper as previously presented. First, however, a little bit about ourselves.

The Insurance Bureau of Canada is the national trade association representing 85 per cent of the private sector automobile and property and casualty insurance business.

It is important to emphasize that our business is very different from the previous submission, the life and health industry. We look after insurance of buildings, your car and your home. We are in the property and casualty business.

We represent more than 100 groups of companies which have 180 member companies. In 1991, IBC represented \$12 billion worth of business.

The Insurance Bureau of Canada was formed in 1964 and has become the recognized liaison between insurers and regulators.

I would now like to comment on the mutual property and casualty companies in Canada. Mutual companies include 11 federally incorporated mutual insurance companies which write approximately \$1.2 billion of premiums. This represents about 10 per cent of the industry. These 11 federally incorporated mutual companies are truly indigenous Canadian property and casualty companies. We are truly Canadian companies. That point is worth emphasizing.

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup d'être venus. N'hésitez pas à proposer toute suggestion au comité.

M. Burns: Je vous remercie de votre intérêt. Franchement, vos questions étaient réfléchies et utiles.

Le président: Nous entendrons ensuite la délégation du Bureau d'assurance du Canada, dirigée par M. Graham Cudlitz. Je crois savoir que vous avez un mémoire. Veuillez nous présenter vos collègues.

M. Graham S. Cudlitz, vice-président, Finances, secrétaire, Economical, Compagnie Mutuelle d'Assurance, Bureau d'assurance du Canada: Monsieur le président, le Bureau d'assurance du Canada est très heureux de participer à ces audiences aujourd'hui. M'accompagnent ce matin M. Ron Dahmer, vice-président senior et secrétaire trésorier de Gore Mutual Insurance Company, M. Robert McDowell du cabinet d'avocats Faskin, Campbell et Godfrey, et M^{me} Ani Abdalyan, avocate associée du BAC, qui pourront nous aider dans notre exposé.

Nous nous réjouissons de participer aux délibérations sur le document de travail présenté le 21 mai par le ministère des Finances. Nous avons préparé un exposé que j'aimerais vous présenter. Nous avons des commentaires précis sur le document de travail, mais j'aimerais tout d'abord nous présenter un peu.

Le Bureau d'assurance du Canada est l'association professionnelle qui représente plus de 85 p. 100 des sociétés d'assurance incendie, accidents et risque divers du secteur privé.

Il importe de souligner que notre activité est très différente de celle du secteur des sociétés d'assurances de personnes. Nous assurons les immeubles, les automobiles et les résidences privées. Nous nous occupons d'assurance multirisques.

Nous représentons plus d'une centaine de groupes de sociétés qui comptent 180 sociétés membres et qui, en 1991, ont encaissé environ 12 milliards de dollars de primes.

Depuis sa création en 1964, le Bureau d'assurance du Canada est devenu l'agent de liaison reconnu entre les assureurs et les organismes de réglementation.

J'aimerais maintenant parler des sociétés mutuelles d'assurances multirisques au Canada. L'industrie des assurances multirisques comprend 11 sociétés mutuelles d'assurances multirisques constituées par charte fédérale, qui encaissent environ 1,2 milliard de dollars de primes. Ce chiffre représente quelque 10 p. 100 du total pour l'ensemble de l'industrie. Ces 11 sociétés mutuelles d'assurances à charte fédérale sont des sociétés d'assurances multirisques d'origine canadienne authentique. Nous sommes de vraies sociétés canadiennes et il vaut la peine de le souligner.

[Text]

Our submission this morning is presented on the basis of being constructive. We would like to present some comments and recommendations to this committee, but our overall view is that the property and casualty industry and the mutual companies within that industry are so unique that new regulations will be required specifically for the property and casualty industry.

There are fundamental differences between mutual life insurance companies and mutual property and casualty companies. Mutual property and casualty companies do not have participating policyholders. Mutual and property casualty companies do not have the concept of distributable surplus.

Before going any further, perhaps I could explain how the mutual property and casualty industry operates in Canada. The type of situation you may have been considering is a company which had all of its policyholders on a mutual basis with all companies participating as voting members. Indeed, one of the 11 companies operates on that basis.

More common, however, are the property and casualty companies that operate on the basis of a premium note. I believe the clerk has given senators a copy of a premium that is used by companies.

On this basis, the policyholder signs the premium note and becomes a member. I heard the previous delegation talk about the term "member" and in our company we also talk about members of the company. So a premium note is signed, and then those policyholders become members of that insurance company.

The premium note is basically a promissory note to pay a certain amount in certain circumstances.

The Chairman: Are the terms of these notes always for three years? I thought there were some for five years. Could there be a promissory note for another term?

Mr. Cudlitp: The one you have in front of you is for three years, and that is my own company, Economical Mutual. Mr. Dahmer's company has a note for one year.

The Chairman: Are there any for five years?

Mr. Cudlitp: I am not aware of any for five years.

The Chairman: There used to be.

Mr. Cudlitp: It is possible.

The historical basis for the premium note was the potential for recourse to further moneys based on the financial experience of the company.

[Traduction]

Nous voulons présenter ce matin des observations constructives et soumettre au comité des commentaires et des recommandations. Nous sommes toutefois d'avis que l'industrie des assurances multirisques et les mutuelles qui la constituent sont tellement particulières qu'il faudra une réglementation distincte pour l'industrie des assurances multirisques.

Il y a des différences fondamentales entre les sociétés mutuelles d'assurance-vie et les sociétés mutuelles d'assurances multirisques. Ces dernières n'ont pas de souscripteurs avec participation. Le concept de l'excédent distribuable ne s'applique donc pas aux sociétés mutuelles d'assurances multirisques.

Avant d'aller plus loin, je pourrais peut-être expliquer le fonctionnement de l'industrie des sociétés mutuelles d'assurances multirisques au Canada. Le genre de situation que vous avez peut-être en tête est celui de la société dont tous les souscripteurs sont membres d'une mutuelle et où toutes les sociétés ont droit de vote. Une des 11 sociétés fonctionne ainsi en fait.

Les sociétés d'assurances multirisques qui utilisent le régime des billets de souscription sont toutefois plus nombreuses. Je crois que le greffier a remis aux sénateurs une copie d'un billet qu'utilisent les sociétés.

Dans sa société, le souscripteur signe le billet de souscription et devient membre. J'ai entendu la délégation précédente utiliser le terme «membre» et nous l'utilisons aussi dans notre société. Les souscripteurs signent donc un billet de souscription et deviennent membres de la société d'assurance.

Le billet de souscription est essentiellement un billet à ordre qui prévoit le paiement d'une somme donnée dans certaines circonstances.

Le président: Les billets en question sont-ils toujours de trois ans? Je croyais qu'il y en avait de cinq ans. Pourrait-il y avoir un billet à ordre d'une autre durée?

M. Cudlitp: Celui que vous avez est de trois ans et provient de notre société, Economical, Compagnie Mutuelle d'Assurance. Celle de M. Dahmer a un billet d'un an.

Le président: Y en a-t-il de cinq ans?

M. Cudlitp: Pas à ma connaissance.

Le président: Il y en avait auparavant.

M. Cudlitp: C'est possible.

À l'origine, le billet de souscription offrait la possibilité de réunir d'autres fonds selon les résultats financiers de la société.

[Text]

In practice, calls are not made on premium notes. Some of the property casualty companies on the premium note plan issue partial refunds to the members.

An insured who has signed a premium note is entitled to vote at the annual meetings.

Some mutual property casualty companies can confine the number of policies issued on the premium note plan to a few insureds. It is only these insureds who are then entitled to vote.

Given the provisions of the provincial insurance acts, it is complex to administer a large number of policies on the premium note plan.

Other mutual property and casualty companies operate on a lifetime membership fee basis, which is paid by the policyholder upon taking out a policy. If a policyholder leaves the company and then returns, no new membership fee is required.

There are also foreign mutuals which have guarantee funds put up by policyholders. These guarantee funds take the place of the premium notes and entitle the policyholder to vote if the premium is greater than a specified amount.

Mr. Chairman, I have tried to make the point that the property and casualty industry's 11 federally licensed Canadian companies operate on very different bases, and therefore it is very hard to generalize with respect to our particular segment of the industry.

Property and casualty insurance policies are typically contracts of one year in duration. In fact, whether it be a mutual or a stock company, in the property and casualty industry, it is fair to say that approximately 20 per cent of policies turn over every year. So we operate short-term policies with a high turnover of policyholders.

No participation cash value attaches to the policy of a mutual property and casualty company because it is not a participating policy.

Property and casualty insurance companies do not operate with a "continuing participating fund". The foregoing is in stark contrast to the mutual life insurance policy, which is long term in nature and to which a participation cash value is assigned.

Mr. Chairman, with your permission we would like to present specific comments on the discussion paper issued by the Department of Finance. We foresee that each company's circumstances will be so different that not only is it foreseeable but also likely that it will be determined which conversion

[Traduction]

En pratique, il n'est pas question de faire des appels de cotisation sur les billets de souscription. Certaines des sociétés mutuelles d'assurances multirisques qui utilisent les billets de souscription émettent des ristournes partielles.

L'assuré qui a signé un billet de souscription a droit de vote aux assemblées annuelles.

Certaines sociétés mutuelles d'assurances multirisques restreignent à quelques assurés le nombre de polices émises sous le régime des billets de souscription. Seuls ces assurés ont le droit de voter.

Étant donné les dispositions des lois provinciales sur les assurances, la gestion d'un grand nombre de polices émises selon le régime des billets de souscription est une tâche complexe.

D'autres sociétés mutuelles d'assurances multirisques fonctionnent sur la base de droits viagers d'adhésion payés par le souscripteur au moment où il se procure une police. Lorsqu'un souscripteur quitte la société et y revient ensuite, il n'est pas exigé de nouveaux droits d'adhésion.

Il existe aussi des mutuelles agricoles qui détiennent des fonds garantis fournis par les souscripteurs. Ces fonds garantis remplacent les billets de souscription et donnent droit aux souscripteurs de voter si la prime est supérieure à un montant donné.

Monsieur le président, j'ai essayé de démontrer que les 11 sociétés canadiennes à charte fédérale de l'industrie des assurances multirisques ont des bases très différentes et qu'il est donc très difficile de généraliser en ce qui a trait à notre secteur d'activité.

La police mutuelle multirisques est d'ordinaire un contrat d'une durée d'un an. En fait, peu importe qu'il s'agisse d'une mutuelle ou d'une société d'assurances multirisques à capital-actions, on peut avancer qu'il y a un roulement d'environ 20 p. 100 des polices chaque année. Nous offrons donc des polices à court terme et nous avons un taux de roulement élevé chez les souscripteurs.

La police des sociétés mutuelles d'assurances multirisques ne comporte pas de valeur de rachat parce qu'elle est sans participation.

Les sociétés d'assurances multirisques ne fonctionnent pas avec un «fonds à participation continue». Ce qui précède diffère absolument de la police mutuelle d'assurance-vie qui est à long terme de par sa nature même et à laquelle il est attribué une valeur de rachat individuelle.

Avec votre permission, monsieur le président, nous aimerions présenter des observations sur ce document de travail publié par le ministère des Finances. Nous prévoyons que les conditions dans lesquelles se trouvera chaque société seront par définition si différentes qu'il faut s'attendre, non seule-

[Text]

methods acceptable to the minister will not fall within the methods contemplated in the discussion paper.

The conversion of a mutual insurance company: The mutual property and casualty insurance industry agrees with the requirement to submit an application made in accordance with the regulation as a precondition to receiving the minister's approval for conversion of a mutual company into a stock company. The Insurance Bureau of Canada, however, foresees problems in the context of the required elements contemplated in the discussion draft. We have specific comments on those required elements. One of the criteria for approval of the conversion proposal by the minister is that the demutualization plan be "fair and equitable" to the policyholders of the mutual company. The determination of "distributable surplus" is intricately connected to the first five of the ten elements contemplated for fair and equitable treatment. The Insurance Bureau of Canada proposes that the distributable surplus not be a balance sheet surplus but rather relate to solvency. Any distributable surplus to policyholders of a mutual property and casualty company should be limited to the excess of assets over the assets required for the minimum asset test as determined for solvency purposes. The Insurance Bureau of Canada goes a step further and suggests that the distributable surplus should be reduced by an additional 10 per cent margin required on top of those required assets. So we are building in a degree of conservatism in the calculation of distributable surplus. The excess should be calculated after deduction of an additional 10 per cent, as required by the office of the Superintendent of Financial Institutions.

Item 1 under required elements: A mutual property and casualty company does not have a continuing participating fund because it does not have participating policyholders. In some instances more than 99 per cent of the policies issued by a mutual property casualty company do not carry voting rights. The Insurance Bureau of Canada is referring to those property and casualty companies that operate on the premium note basis and only issue policies for premium notes to less than 1 per cent of their insureds. These insureds are the only ones entitled to vote. The issue of who is an eligible policyholder will have to be addressed. Moreover contractual obligations to property and casualty insurance property holders cease upon the expiration of the policy, often on an annual basis, and there are no residual benefits.

Of course, there are no dividend expectations on the part of policyholders of a mutual property casualty company.

[Traduction]

ment comme possibilité mais plutôt comme probabilité, à ce que les méthodes de transformation jugées acceptables par le ministre n'entrent pas dans les méthodes envisagées dans le document de travail.

La transformation d'une société mutuelle d'assurances: l'industrie des assurances mutuelles multirisques est d'accord avec l'obligation de présenter une demande faite conformément au règlement comme condition préalable à la réception de l'agrément du ministre pour la transformation d'une société mutuelle en société à capital-actions. Le Bureau d'assurance du Canada perçoit toutefois des problèmes dans le contexte des éléments requis envisagés dans le document de travail. Nous avons des observations précises sur ces éléments requis. L'un des critères mis de l'avant par le ministre pour l'approbation de la proposition de transformation est que le plan de démutualisation soit «juste et équitable» envers les souscripteurs de la société mutuelle. La fixation de l'«excédent distribuable» est reliée de façon complexe aux cinq premiers des dix éléments envisagés pour le traitement juste et équitable. Le Bureau d'assurance du Canada propose que l'excédent distribuable ne soit pas un excédent de bilan, mais qu'il soit plutôt relié à la solvabilité. Tout excédent distribuable en faveur des souscripteurs d'une société mutuelle d'assurances multirisques devrait se limiter à l'excédent de l'actif disponible sur l'actif exigé pour le test d'actif minimum tel que fixé aux fins de solvabilité. Le Bureau d'assurance du Canada va plus loin en suggérant que l'excédent distribuable devrait être réduit d'une marge supplémentaire de 10 p. 100 en sus des actifs exigés. Nous ajoutons donc un certain élément conservateur au calcul de l'excédent distribuable. L'excédent devrait être calculé après déduction d'un montant supplémentaire de 10 p. 100 comme l'exige le Bureau du surintendant des institutions financières.

Point 1 des éléments requis : la société mutuelle d'assurances multirisques n'a pas de fonds à participation continue parce qu'elle n'a pas de souscripteurs avec participation. Dans certains cas, plus de 99 p. 100 des affaires sont réalisées en polices qui ne comportent pas de droit de vote. Le Bureau d'assurance du Canada renvoie ici aux sociétés mutuelles d'assurances multirisques qui exercent sur la base de billets de souscription et n'émettent de polices contre des billets de souscription qu'à un nombre inférieur à 1 p. 100 de leurs assurés. Ces assurés sont les seuls habiles à voter. La question de savoir qui est souscripteur admissible devra être abordée. Bien plus, les obligations contractuelles envers les souscripteurs d'assurances multirisques cessent à l'expiration de la police, souvent sur une base annuelle, et il n'y a pas d'avantages résiduels.

Bien entendu, aucun souscripteur d'une société mutuelle d'assurances multirisques ne s'attend à des participations.

[Text]

Item 2 under the required elements: Distributable surplus should be as set above, as I have explained. Participating policyholders of a life company derive a benefit but have no obligation other than to pay a premium. On the other hand, the policyholder of a mutual property and casualty insurance company who has signed a premium note not only does not derive a benefit but also has an obligation that will last the life of the policy.

Item 3: In connection with the demutualization of companies that have inadequate capital, provisions should be made to allow others to subscribe for shares.

At this time the Insurance Bureau of Canada sees no problems with Item 4.

Item 5: IBC perceives that a business valuation of the property and investments of the mutual property and casualty company should be another requisite element in order to ascertain the value of the company and therefore to determine what value or surplus can be distributed to policyholders.

Item 6: Where injection of capital into the company is required for capital adequacy reasons, prohibition of issuance of any additional shares carrying a right to vote at meetings of the company for a period of 90 days following the conversion would cause significant problems. Thus the 90-day ban, we believe, should be deleted. Since the public distribution of shares occurs when a mutual company is converted to a stock company, a prospectus will most likely be required in all of the jurisdictions where policyholders reside and receive securities. A prospectus would not be required if policyholders were to receive cash. Consideration should be given to allowing mutual property and casualty insurance companies to distribute cash instead of securities in those jurisdictions where a small number of policyholders reside. Although an exemption from the prospectus requirements may be obtained, it makes more sense to qualify the shares for distribution and resale by way of a prospectus, because of the contemplated requirement to enable eligible policyholders to sell their shares on a public market within a period of two years following the conversion.

We ask a few questions in this element. What is contemplated in the sale of the shares on a public market "without incurring any brokerage"? Who is to pay for this and how?

Item 7: Any discussion on the potential benefits and disadvantages of the proposal from the point of view of the policyholders should clearly address any tax consequences.

[Traduction]

Point 2 des éléments requis: l'excédent distribuable devrait être ce qui est établi ci-dessus, comme je l'ai expliqué. Les souscripteurs avec participation de la société-vie en tirent des avantages, mais n'ont aucune obligation autre que le paiement de la prime. D'autre part, le souscripteur d'une mutuelle au comptant qui a signé un billet de souscription non seulement ne tire pas d'avantages, mais il a en outre une obligation qui dure aussi longtemps qu'existe la police.

Point 3: Dans le cas de la démutualisation des sociétés qui disposent d'un capital insuffisant, il devrait y avoir une disposition pour permettre aux autres de souscrire des actions.

Pour le moment, le Bureau d'assurance du Canada ne voit pas de problème en ce qui a trait à l'élément 4.

Point 5: Le BAC est d'avis qu'une évaluation sérieuse des biens et des placements de la société mutuelle d'assurances multirisques devrait être un autre élément requis afin de vérifier la valeur de la société et, par conséquent, de déterminer quelle valeur, par exemple l'excédent, peut être distribuée aux souscripteurs.

Point 6: Lorsqu'une injection de capital dans la société est nécessaire, l'interdiction d'émettre des actions supplémentaires avec droit de vote aux assemblées de la société au cours des 90 jours suivant la transformation entraînerait des problèmes importants. Donc, l'interdiction de 90 jours devrait être supprimée. Vu qu'une souscription publique d'actions se produit lorsqu'une société mutuelle est transformée en société à capitalactions, il est plus que probable qu'un prospectus soit obligatoire dans tous les territoires où les souscripteurs sont domiciliés et reçoivent des titres. Il n'y aurait pas d'obligation de produire un prospectus si les souscripteurs devaient recevoir de l'argent comptant. Le document devrait s'arrêter à la possibilité de permettre aux sociétés mutuelles d'assurances multirisques de distribuer de l'argent comptant au lieu de titres dans les territoires où sont domiciliés un petit nombre de souscripteurs. Bien qu'une exemption des exigences du prospectus puisse être obtenue, il est plus logique de rendre les actions admissibles à la souscription et à la revente par le moyen d'un prospectus à cause de l'exigence envisagée pour faire en sorte que les souscripteurs admissibles puissent constater que leurs actions sont accessibles au public dans les deux ans de la transformation.

Nous avons quelques questions à poser à cet égard. Que vise le document lorsqu'il parle de la vente des actions sur le marché public «sans engager de frais de courtage»? Qui va payer ces frais et comment?

Point 7: Tout débat de ce genre au sujet des avantages et des désavantages potentiels de la proposition du point de vue des souscripteurs devrait s'attaquer clairement aux conséquences fiscales.

[Text]

Item 8: The Insurance Bureau of Canada assumes that "all reasonable efforts to encourage policyholders to vote on the proposal" will be met by solicitational proxies and providing a proxy circular. Given the existing relevant sections in the Insurance Companies Act dealing with proxies and proxy solicitation, a property and casualty company will have no choice but to solicit proxies by means of a proxy circular in these circumstances. The Insurance Bureau of Canada perceives no problems with items 9 and 10 at this time.

I have some brief comments on mutual reorganization. One method of mutual reorganization contemplated by the discussion paper is reorganization through a mutual holding company. The Insurance Bureau of Canada generally agrees that this is one form of reorganization in which the mutual concept is maintained. The Insurance Bureau of Canada, however, is not clear on the proposal in this regard, and again we have some questions. Do existing policyholders continue to have votes in the converted stock company? Are voting policyholders contemplated to be members of the mutual holding company? Are new policyholders after the conversion to have votes in the stock insurance company, votes in the mutual holding company, rights similar to policyholders in the mutual holding company?

The IBC perceives no problems with items 1 and 2 under the mutual reorganization plan but we have comments on item 3. The restriction in the incorporating documents of the new mutual holding company, that the mutual holding company not carry on any business other than investing in the shares of the resulting stock company, can be a problem. The Insurance Bureau of Canada suggests that the mutual holding company be able to invest any monies for whatever short period of time that it holds and that, subject to the approval of the superintendent, it be able to carry on business other than investing in the shares of the resulting stock company. What is contemplated by the exception to the requirement that the mutual holding company pay out as a dividend all monies it receives to the policyholders of the stock company who are entitled to rights? Is the exception to enable the mutual holding company to purchase shares of the resulting stock company for capital adequacy purposes to exercise preemptive right over some other purpose?

[Traduction]

Point 8: Le Bureau d'assurance du Canada suppose que «tous les efforts raisonnables pour encourager les souscripteurs à voter sur la proposition» correspondront à la sollicitation de procurations et à la production d'une circulaire de procuration. Étant donné les articles actuels appropriés de la Loi sur les sociétés d'assurance qui traitent des procurations et de la sollicitation des procurations, les sociétés d'assurances multirisques n'auront d'autre choix que de solliciter des procurations par le moyen d'une circulaire de procuration, en l'occurrence. Le Bureau d'assurance du Canada ne voit pas de problème pour le moment en ce qui concerne les éléments 9 et 10.

J'ai quelques brefs commentaires sur la réorganisation des mutuelles. Une méthode de réorganisation des mutuelles envisagée dans le document de travail est celle effectuée par l'intermédiaire d'une société mutuelle de portefeuille. Le Bureau d'assurance du Canada est d'accord pour dire que c'est là une forme de réorganisation dans laquelle le principe de la mutualité est maintenu. Toutefois, tout n'est pas clair pour le Bureau d'assurance du Canada à ce sujet dans la proposition et nous avons aussi des questions à cet égard. Les souscripteurs continuent-ils à détenir des voix dans la société à capital-actions transformée? Est-il prévu que les souscripteurs qui ont droit de vote doivent devenir membres de la société mutuelle de portefeuille? Les nouveaux souscripteurs, ceux d'après la transformation, détiendront-ils des droits de vote dans la société d'assurance à capital-actions, des droits de vote dans la société mutuelle de portefeuille, des droits semblables à ceux des souscripteurs dans la société mutuelle de portefeuille?

Le BAC ne voit pas de problème en ce qui a trait aux points 1 et 2 du plan de réorganisation des mutuelles, mais nous avons des commentaires au sujet du point 3. La restriction exprimée dans les documents de constitution en société de la nouvelle société mutuelle de portefeuille selon laquelle il serait interdit à la société mutuelle de portefeuille d'exercer aucune activité autre que l'investissement dans les actions de la société à capital-actions qui en résulteraient, pourrait poser des problèmes. Le Bureau d'assurance du Canada suggère que la société mutuelle de portefeuille puisse investir toute somme qu'elle détient pour n'importe quelle courte durée et qu'elle soit, sous réserve de l'agrément du surintendant, capable d'exercer des activités autres que l'investissement dans les actions de la société à capital-actions qui en est issue. Que vise le document par le moyen de l'exception à l'exigence que la société mutuelle de portefeuille verse sous forme de dividende toutes les sommes qu'elle reçoit en faveur des souscripteurs de la société à capital-actions qui détiennent des droits? Est-ce que l'exception est destinée à faire en sorte que la société mutuelle de portefeuille puisse souscrire des actions de la société à capital-actions qui en est issue aux fins de ren-

[Text]

At this time the Insurance Bureau of Canada perceives no problems with item 4. Although IBC has commented on reorganization through the mutual holding company method, IBC perceives that it would be difficult through this method to raise capital through mutual property and casualty insurance companies that have inadequate capital. This is so because it is usually the case that investors will not take the risk of the investment unless they have control of that investment.

Another method of demutualization is to merely adopt the stock form of ownership where demutualization is caused by insufficient capital. A widely held company, including another mutual company, could inject into the new stock company the requisite capital with mutual policyholders being permitted to participate in the recapitalization plan.

Approval Process: The Insurance Bureau of Canada generally agrees with the approval process as contemplated. It should be made clear that we feel the minister would approve the proposal or not approve it at the draft application stage and not after the meeting of policyholders which the minister authorizes. The Insurance Bureau of Canada perceives the requirement that the minister consider "whether sufficient steps were taken to encourage policyholders to vote at the meeting of policyholders" should be deleted. Proxy solicitation ought to be sufficient and therefore the minister does not need to consider this later.

The meaning of "widely held": With some exceptions the Insurance Bureau of Canada agrees with the contemplated meaning of "widely held". If however the holder of the converted mutual company—that is, the stock company—is widely held within the meaning of the regulation, then that should be acceptable. As stated above, the widely held requirement should not apply where a purpose of the demutualization is to finance a mutual property and casualty company which has inadequate capital.

In conclusion, the Insurance Bureau of Canada is very pleased to have had this opportunity. We hope we have explained how we are different from other aspects of financial institutions. We would very much welcome the opportunity to participate on a consulting basis and prepare draft regulations specifically for the property and casualty industry. Thank you.

[Traduction]

dre le capital adéquat, d'exercer un droit préférentiel de souscription, ou à d'autres fins?

Le Bureau d'assurance du Canada ne voit pas de problème pour le moment en ce qui a trait au point 4. Bien qu'il ait fait des observations sur la réorganisation par le moyen de la méthode de la société mutuelle de portefeuille, le BAC croit toutefois que, dans ce mode de réorganisation, il serait difficile de réunir des capitaux pour les sociétés mutuelles d'assurances multirisques qui ont un capital insuffisant. Il en est ainsi parce que souvent les investisseurs ne veulent pas d'ordinaire prendre des risques à moins d'avoir le contrôle de l'investissement.

Une autre méthode de démutualisation est d'adopter tout simplement la forme de société à capital-actions lorsque la démutualisation est attribuable à un capital insuffisant. Une société à grand nombre d'actionnaires, notamment une autre société mutuelle, pourrait injecter dans la nouvelle société à capital-actions le capital nécessaire tandis qu'il serait permis aux souscripteurs mutuels de participer au plan de refonte du capital.

Processus d'approbation: Le Bureau d'assurance du Canada est en général d'accord avec le processus d'approbation proposé. Il devrait être précisé clairement que le ministre accordera son agrément ou le refusera au stade du projet de demande et non pas après l'assemblée des souscripteurs que le ministre autorise. Le Bureau d'assurance du Canada est d'avis que l'exigence voulant que le ministre examine «si des mesures suffisantes ont été prises pour encourager les souscripteurs à voter à l'assemblée des souscripteurs» devrait être supprimée. La sollicitation des procurations devrait suffire et, par conséquent, le ministre n'a pas besoin d'examiner l'affaire plus tard.

La signification de l'expression «un grand nombre d'actionnaires»: Sauf quelques exceptions, le Bureau d'assurance du Canada accepte la définition proposée de l'expression «un grand nombre d'actionnaires». Si, toutefois, la société mutuelle transformée—c'est-à-dire la société à capital-actions—est détenue par un grand nombre d'actionnaires au sens où l'entend le règlement, alors cette définition devrait être acceptable. Comme il est dit ci-dessus, l'exigence du grand nombre d'actionnaires ne devrait pas s'appliquer lorsque l'un des buts de la démutualisation est de financer une société mutuelle d'assurances multirisques qui ne dispose pas d'un capital suffisant.

En terminant, le Bureau d'assurance du Canada est très heureux de l'occasion qui lui a été offerte. Nous espérons avoir expliqué ce qui nous distingue d'autres aspects des institutions financières. Nous serions très heureux de pouvoir participer comme experts-conseils à la rédaction d'un projet de règlement portant précisément sur l'industrie des assurances multirisques. Merci.

[Text]

Senator Sylvain: You were describing the surplus of a mutual company and you said that you have to meet the solvency requirements. Then you said you would add another 10 per cent. You said that the people who sign these things have a vote. The ordinary policyholder does not have a vote. Who owns that surplus? Where does the ownership of that surplus reside and where does responsibility for lack of surplus reside?

Mr. Cudlitp: I think there will be many legal cases trying to determine who owns a mutual company. My view is that it is the current members of the mutual company at the time of demutualization or at any specific time.

Senator Sylvain: If they are the owners and there was to be a distribution of the surplus, you said it would not go to them, or did I understand you correctly.

Mr. Cudlitp: We are suggesting that the calculation would be such that we would apply the 10 per cent additional margin as required by OSFI and anything over and above that would be distributed.

Senator Sylvain: It would go to the policyholders.

Mr. Cudlitp: Yes.

Senator Sylvain: Even though they do not have a vote and the noteholders have a vote?

Mr. Cudlitp: It would be just the members who have signed a premium note who are mutual policyholders of the company.

Senator Sylvain: And that could be a very small number of the clients of the particular company?

Mr. Cudlitp: Yes.

Senator Sylvain: You have indicated the difference between life mutual companies and casualty property companies adequately. Is there a need perceived among the casualty property mutual companies for demutualization? Is this a big thing or does this ride along on the life initiative?

Mr. Cudlitp: It is the latter. I mentioned there are 11 property and casualty companies federally licensed. I don't think any of them are actively looking at demutualization at this time. Our concern is with flexibility for the future, and also if a company were to get into capital inadequacy we would like to have the opportunity to demutualize that former stock company and then have more than 50 per cent owned by the new company.

Senator Sylvain: Is your association or group comfortable with the fact that you are grouped with life companies or do you see a problem there? Would you suggest another approach?

[Traduction]

Le sénateur Sylvain: En parlant de l'excédent d'une société mutuelle, vous avez dit qu'il fallait satisfaire aux critères de solvabilité. Vous avez ensuite dit que vous ajouteriez une autre tranche de 10 p. 100. Vous dites que les signataires de ces documents ont droit de vote. Le souscripteur ordinaire n'a pas droit de vote. Qui possède l'excédent en question? Qui est propriétaire de l'excédent et qui est responsable du manque d'excédent?

M. Cudlitp: Je crois que les tribunaux seront saisis de nombreuses causes où l'on cherchera à déterminer la propriété d'une société mutuelle. Selon moi, les propriétaires sont les membres de la mutuelle au moment de la démutualisation ou à un moment précis.

Le sénateur Sylvain: Si ce sont eux les propriétaires et s'il devait y avoir distribution de l'excédent, vous avez dit qu'ils n'en profiteraient pas, sauf erreur.

M. Cudlitp: Selon nous, le calcul serait tel que nous appliquerions la marge supplémentaire de 10 p. 100 exigée par le BSIF et que tout excédent sur ce montant serait distribué.

Le sénateur Sylvain: Aux souscripteurs.

M. Cudlitp: Oui.

Le sénateur Sylvain: Même s'ils n'ont pas droit de vote et si les signataires des billets l'ont, eux?

M. Cudlitp: Seuls les membres qui auraient signé un billet de souscription seraient souscripteurs mutuels de la société.

Le sénateur Sylvain: Il pourrait s'agir d'un nombre très limité de clients de la société en cause?

M. Cudlitp: Oui.

Le sénateur Sylvain: Vous avez bien décrit la différence entre les sociétés mutuelles d'assurances-vie et les sociétés mutuelles d'assurance multirisques. Les sociétés mutuelles d'assurances multirisques sentent-elles le besoin de se démutualiser? S'agit-il d'un gros problème pour elles ou profitent-elles de l'initiative des sociétés d'assurance-vie?

M. Cudlitp: C'est plutôt le dernier cas. J'ai dit qu'il y avait 11 sociétés d'assurances multirisques à charte fédérale. Je ne crois pas qu'aucune d'entre elles envisage activement la démutualisation pour le moment. Ce qui nous intéresse, c'est la latitude en vue de l'avenir. Si une société venait à manquer de capital, nous aimerions avoir la possibilité de démutualiser l'ancienne société à capital-actions et d'accorder une participation de 50 p. 100 à la nouvelle société.

Le sénateur Sylvain: Votre association se sent-elle à l'aise d'être regroupée avec les sociétés d'assurance-vie, ou y voyez-vous un problème? Auriez-vous une autre façon de procéder à suggérer?

[Text]

Mr. Cudlitp: My pet peeve is that more times than I care to think about, the property and casualty industry is just forgotten when we talk about the insurance industry. We are a fairly major player in the industry but we tend to think of life insurance not property and casualty.

Senator Sylvain: Do you see the proposed rules in the legislation and so on as protecting the property and casualty companies adequately? Have their regulations been adequate for their needs or do you see different rules and regulations needed in the demutualization field, something specific, to have them separate rather than trying to cover life and casualty and property?

Mr. Cudlitp: We would like to see specific regulations for the property and casualty industry.

Senator Robichaud: Mr. Chairman, I have a statement to make. I find myself in a conflict of interest position because I am a policyholder in Economical Mutual Insurance Company both for personal property and real property. So if there is a vote to be taken here I am not allowed to vote.

The Chairman: Did you sign the note?

Senator Robichaud: I sign this every three years.

Mr. Goldstein: Given the explanation of the difference between property and casualty mutual and life mutual would you classify yourself, from a legal point of view, as an unlimited partnership in the sense of these premium notes? If so would you rather have the enabling clause in the legislation and then, since the industry is not contemplating demutualization at this point, regulations to be worked out at a later point?

Mr. Robert W. McDowell, Insurance Bureau of Canada: First, the company is not like a limited partnership. It is a company with limited liability. It is comprised of members instead of shareholders but those members are not subject to liability. By virtue of a promissory note, they are subject to paying up to the amount set out in that promissory note and upon which the company may make calls should it choose to do so given a bad experience, a bad cycle, a bad line of business, as the case may be, which is not specific to that particular premium noteholder's coverage or line of business but which is general. The point being that these arose historically as a method of financing insurance for the people who did not have all the premium money that might otherwise have been required. This is now largely historical and not for many years has anyone been called upon to pay under a premium note. Their only liability is up to the amount of that premium note for that policy for that coverage. They are not called upon practically. It is really historical and gives rights to votes. It is a matter of administration, however, that it is so inconvenient

[Traduction]

M. Cudlitp: Il arrive plus souvent que je n'aime y penser que le secteur des assurances multirisques est tout simplement oublié dans les discussions sur l'industrie de l'assurance, ce qui est ma bête noire. Nous sommes un intervenant assez important dans l'industrie, mais on a tendance à penser à l'assurance-vie et non à l'assurance multirisques.

Le sénateur Sylvain: Croyez-vous que les règles proposées dans la législation protègent suffisamment les sociétés d'assurances multirisques? La réglementation a-t-elle répondu à leurs besoins ou croyez-vous qu'il faudrait des règlements différents dans le domaine de la démutualisation, des mesures précises pour distinguer ces deux secteurs au lieu de regrouper l'assurance multirisques et l'assurance-vie?

M. Cudlitp: Nous aimerions qu'il y ait des règlements particuliers au secteur de l'assurance multirisques.

Le sénateur Robichaud: J'ai une déclaration, monsieur le président. Je me retrouve en position de conflit d'intérêts parce que j'ai une police sur biens meubles et immeubles de l'Economical, Compagnie Mutuelle d'Assurance. Si nous devons voter, je devrais m'abstenir.

Le président: Avez-vous signé le billet?

Le sénateur Robichaud: Je le fais tous les trois ans.

M. Goldstein: Compte tenu de l'explication de la différence entre une société mutuelle d'assurances multirisques et une société mutuelle d'assurance-vie, vous considéreriez-vous sur le plan juridique comme une société en commandite non limitée à cause de ces billets de souscription? Dans ce cas, préféreriez-vous que la disposition habilitante se trouve dans la législation et qu'on établisse plus tard des règlements puisque l'industrie n'envisage pas de se démutualiser pour le moment?

M. Robert W. McDowell, Bureau d'assurance du Canada: Tout d'abord, la société n'est pas comme une société en commandite. C'est une société à responsabilité limitée. Elle est constituée de membres plutôt que d'actionnaires, mais les membres en question n'ont pas à assumer de responsabilité. Comme ils ont signé un billet à ordre, ils sont susceptibles de devoir payer jusqu'à concurrence du montant du billet à ordre en question. La société peut alors procéder à un appel à la suite d'une mauvaise expérience, à cause du ralentissement des affaires, d'une mauvaise branche, selon le cas. Cette décision n'est pas limitée à la couverture du signataire du billet de souscription en cause ou à la branche d'activité, mais elle est plutôt d'envergure générale. Avec le temps, ces billets ont fait leur apparition comme moyen de financement de l'assurance pour les sociétés qui ne disposaient pas de tous les revenus de prime dont elles auraient pu autrement avoir besoin. Le billet de souscription fait maintenant presque partie de l'histoire : il y a longtemps qu'on a demandé à quelqu'un de payer. La responsabilité des signataires est limitée au montant du billet de

[Text]

to have so many numbers of these that in some companies they only have a few people hold those notes to meet the overall constitutional requirement that there be some holders with votes.

Mr. Goldstein: To draw an analogy to the question raised by Senator Oliver with the life insurers, if you have a company with 1 per cent who are participating policyholders or members, and 99 per cent who are insured but have no rights to the surplus, who is running the company?

Mr. McDowell: Management is running the company. However, I believe what you are getting at by virtue of other questions that I have seen in the record is a question of who would have voting rights and who would participate in the "surplus" of a property mutual company.

The answer is somewhat varied, frankly, depending upon whom in the industry you speak to. That is why we point out this difference. We want to show it to you. Commenting on element No. 1 in the submission of the Insurance Bureau of Canada, at the bottom of page 3 we point out that the question of who are the eligible policyholders is at issue, just as it is with the life company, for different reasons. You may look upon it as saying only those with votes are entitled to surplus, which is one view in the industry, or you may look upon it as saying the distinction occurred for historical reasons and all have a right to participate in the surplus regardless of voting rights. That is another view in the industry.

Mr. Goldstein: So from a legal point of view, as with the life insurers, it is not a legal issue, it is a philosophical issue?

Mr. McDowell: It is a legal issue to some extent. But representing the Insurance Bureau of Canada, which represents a constituency of views, I have not done any research into whether one or the other will prevail.

Mr. Goldstein: The final question is, can a draft regulation be designed before that question is answered?

Mr. McDowell: Yes, definitely a draft regulation could be designed before that question is answered. For example, if it were your view—and I mean to show no bias on this whatsoever—to say all must participate, you could make it a requirement of the regulation that all must participate. If that required some provincial amendment or an amendment to a company's charter, it could be handled that way, for example.

Mr. Godfrey: Mr. Chairman, I hope I am not muddying the waters further, but the example quoted was 1 per cent of the

[Traduction]

souscription établi pour la police en cause et la couverture en cause. En pratique, il n'y pas d'appel. C'est en réalité un moyen historique qui donne droit de vote. C'est toutefois un problème d'administration, car il est tellement peu commode d'avoir tellement de souscripteurs si nombreux que dans certaines entreprises, seules quelques personnes détiennent les billets en question afin de satisfaire à l'exigence globale des statuts qui prévoient qu'il doit y avoir des souscripteurs avec droit de vote.

M. Goldstein: Par analogie avec la question posée par le sénateur Oliver au sujet des sociétés d'assurance-vie, si une société est détenue à 1 p. 100 par des souscripteurs avec participation ou membres, et à 99 p. 100 par des assurés qui n'ont pas droit à l'excédent, qui dirige la société?

M. McDowell: C'est la direction. Si je me fie à d'autres questions que j'ai lues au compte rendu, vous voulez savoir qui aurait les droits de vote et qui aurait droit à l'«excédent» d'une société mutuelle multirisques.

Franchement, la réponse varie selon l'interlocuteur de l'industrie. Voilà pourquoi nous signalons cet écart, que nous voulons vous démontrer. Au sujet du point 1, nous signalons au bas de la page 3 du mémoire du Bureau d'assurance du Canada qu'il faudra aborder la question des souscripteurs admissibles, tout comme dans le cas des sociétés d'assurance-vie, pour des raisons différentes. On peut dire que seuls ceux qui ont droit de vote ont droit au surplus, position que l'on retrouve dans l'industrie, ou que la distinction s'est produite pour des raisons historiques et que tous ont droit à l'excédent, peu importe leurs droits de vote. C'est là une autre école de pensée dans l'industrie.

M. Goldstein: Sur le plan juridique, donc, comme dans le cas des sociétés d'assurance-vie, c'est une question non pas juridique mais plutôt philosophique?

M. McDowell: Jusqu'à un certain point. Comme je représente le Bureau d'assurance du Canada, qui a sa clientèle particulière, je n'ai pas fait aucune recherche pour savoir quelle optique l'emportera.

M. Goldstein: Ma dernière question est la suivante: est-il possible de rédiger un projet de règlement avant qu'il soit répondu à cette question?

M. McDowell: Certainement. Par exemple, si l'on croit—et je ne veux manifester aucun parti pris à cet égard—que tous les titulaires doivent participer, le règlement pourrait l'exiger. Si une telle décision exigeait une modification provinciale ou une modification à la charte d'une société, ce serait une façon de procéder.

M. Godfrey: Monsieur le président, j'espère ne pas brouiller encore davantage la question, mais dans l'exemple cité, on

[Text]

policyholders holding voting rights. You have the opposite end of the spectrum with one very large mutual property and casual company in particular where every policyholder has the voting right. There are no mutual notes taken but everyone who purchases a policy from that company is deemed to be a mutual policyholder. So you have a broad spectrum that has to be covered.

Senator Oliver: I looked at the list of the 11 companies. Some of them seem very big and some of them seem very small. Could you rate them quickly for me?

Mr. Cudlitp: The two largest are Wawanesa and Economical Mutual. There are two medium-sized companies, Gore Mutual represented by Mr. Dahmer here, and Portage la Prairie, Pictou County Farmers, Antigonish Farmers and the rest are relatively small, in the range of 200,000 to 500,000 writings.

Senator Oliver: So that is really quite small. Thank you.

The Chairman: Do you think we should try to have a better definition of the owner of various companies for the protection of the public? Would you have any suggestions where we could clear these matters, rather than leaving in them in the sky?

Senator Robichaud: Doesn't the Superintendent of Insurance have the list of officials of the various companies?

The Chairman: Yes.

Senator Robichaud: And the president of the IBC has a list of all those people in management, is that not correct?

Mr. Cudlitp: Indeed.

Senator Robichaud: So it is public information. It may not be publicized in the press as often as we would like to see it.

The Chairman: But my question was regarding the owners of these companies. Could we clear this matter and have a clear definition of who owns who?

Mr. McDowell: Where angels fear to tread. Mr. Chairman, I believe that legal research would be helpful. It may not be conclusive, but I believe it would be helpful. I am not aware that it has been looked into and I am speaking of the property and casualty industry in this regard, particularly companies in the premium note plan. That may be very helpful. Based on that, if it is helpful, representative members of the industry could get together with appropriate regulatory people. I genuinely believe it could be resolved on the property casualty side.

The Chairman: It will be recorded accordingly. Thank you very much for your help and interest in these regulations.

[Traduction]

a dit que 1 p. 100 des souscripteurs avaient droit de vote. Il y a l'autre extrême, où tous les souscripteurs d'une très importante mutuelle d'assurances multirisques ont droit de vote. On ne prend pas de billets de souscription, mais quiconque achète une police de la société en question est réputé être un souscripteur mutuel. Il y a donc toutes sortes de possibilités qu'il faut couvrir.

Le sénateur Oliver: J'ai jeté un coup d'œil sur la liste des 11 sociétés. Certaines semblent très importantes et d'autres, très petites. Pourriez-vous me les classer rapidement?

M. Cudlitp: Les deux plus importantes sont Wawanesa et Economical. Deux autres sont de taille moyenne, soit Gore Mutual, représentée ici par M. Dahmer, et Portage la Prairie. Pictou County Farmers, Antigonish Farmers et les autres sont relativement petites, leur volume variant de 200 000 à 500 000 contrats.

Le sénateur Oliver: C'est donc très petit. Merci.

Le président: Croyez-vous qu'il faudrait essayer de mieux définir la propriété des diverses sociétés pour la protection du public? Auriez-vous des suggestions à proposer pour clarifier ces questions au lieu de les laisser en suspens?

Le sénateur Robichaud: Le surintendant des assurances n'a-t-il pas la liste des dirigeants des diverses sociétés?

Le président: Oui.

Le sénateur Robichaud: Et le président du BAC a une liste de tous les gestionnaires, n'est-ce pas?

M. Cudlitp: En effet.

Le sénateur Robichaud: Il s'agit donc de renseignements publics. La presse ne les diffuse peut-être pas aussi souvent que nous le souhaiterions.

Le président: Ma question portait toutefois sur la propriété des sociétés en question. Pourrions-nous clarifier la question et définir clairement qui possède de quoi?

M. McDowell: Nous nous aventurons en terrain dangereux. Monsieur le président, je crois qu'une recherche juridique serait utile. Elle ne sera peut-être pas concluante, mais je crois qu'elle serait utile. On n'a pas examiné la question à ma connaissance et je parle de l'industrie de l'assurance multirisques à cet égard, et en particulier des sociétés qui utilisent les billets de souscription. Ce sera peut-être très utile. Dans ce cas, des représentants de l'industrie pourraient ensuite rencontrer des représentants compétents des organismes de réglementation. Je crois vraiment que l'on pourrait régler la question du côté de l'assurance multirisques.

Le président: Nous prendrons note de votre intervention. Merci beaucoup de votre aide et de l'intérêt que vous portez au règlement à l'étude.

[Text]

The next witness is the Canadian Institute of Chartered Accountants, please.

Mr. David H. Atkins, Chairman, Subcommittee on Insurance Companies, Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Chairman, I represent the Canadian Institute of Chartered Accountants. I am chairman of the subcommittee on insurance companies. I am accompanied by Mr. Dana Clarence, the director of government affairs of the CICA.

Our interest is to ensure that financial information such as that relating to demutualization is placed before interested parties, such as policyholders, in a form that is understandable and fair. Our job is to articulate financial data, and we are directing our comments to the recently issued discussion paper on demutualization. I would now like to touch on the highlights of our submission.

Demutualization could be highly significant due to the generally large number of policyholders. Policyholders are entitled to complete, reliable and useful information. The discussion paper is directed primarily to the minister in consenting on demutualization, and we believe that the discussion paper should also be explicit about the information to be provided to policyholders.

Policyholders need to know the answers to two key questions. What am I giving up? What am I getting in return? Am I getting shares? Am I getting cash? Am I getting increased benefits? What is my tax position?

The policyholder therefore needs to be provided with various types of information, what is sometimes referred to as prospectus type information. What are the future plans of the company? What are my tax implications as a policyholder? What is the history of earnings? What is the history of cash flow? What is the balance sheet? May I see the auditor's report? May I see the appointed actuary's certificate? What are the stub period earnings between the last financial statement date and the date of issuance? What are the qualifications of the experts? Have the experts consented that their names be used?

And since the discussion paper contemplates a public market for the shares, information provided would have to be compatible with securities legislation both in Canada and elsewhere.

In addition, we believe there is a need for a complete business valuation. Of course, an independent consulting actuary is essential as set out in the discussion paper, but we believe that it is the case with almost every other situation that an independent business valuator is also needed. This person is described on most securities legislation. He should be independent, properly qualified. The valuation should set out the

[Traduction]

Le prochain témoin représente l'Institut canadien des comptables agréés.

M. David H. Atkins, président, Sous-comité sur les compagnies d'assurance, Institut canadien des comptables agréés: Monsieur le président, je représente l'Institut canadien des comptables agréés et je préside le Sous-comité sur les compagnies d'assurance. M. Dana Clarence, directeur des Affaires gouvernementales de l'ICCA, m'accompagne.

Nous voulons faire en sorte que des renseignements financiers comme ceux qui ont trait à la démutualisation soient communiqués aux intéressés, comme les souscripteurs, dans une forme compréhensible et équitable. Notre tâche consiste à présenter des données financières, et nous traiterons du document de travail sur la démutualisation publié récemment. J'aimerais maintenant résumer les points saillants de notre exposé.

La démutualisation pourrait être très importante à cause du nombre généralement élevé des souscripteurs. Les souscripteurs ont droit à des renseignements complets, fiables et utiles. Le document de travail vise principalement à amener le ministre à consentir à la démutualisation et nous croyons qu'il devrait aussi être clair au sujet des renseignements à fournir aux souscripteurs.

Les souscripteurs doivent connaître la réponse à deux questions clés. À quoi renoncent-ils? Qu'obtiennent-ils en retour? Des actions? De l'argent comptant? Des prestations plus élevées? Quelle est leur position fiscale?

Il faut donc fournir au souscripteur divers genres de renseignements comme ceux qu'on retrouve parfois dans un prospectus. Quels sont les plans futurs de la société? Quels sont les conséquences fiscales de l'opération pour les souscripteurs? Quels sont les états des résultats et les mouvements de trésorerie sur le plan historique? Quel est le bilan? Est-il possible de voir le rapport du vérificateur et le certificat de l'actuaire désigné? Quels sont les résultats de la période tampon entre la date de derniers états annuels et la date d'émission? Quels sont les titres et qualités des spécialistes? Ceux-ci ont-ils consenti à ce qu'on utilise leur nom?

Et comme le document de travail envisage un marché public pour les actions, les renseignements fournis devraient être conformes à la législation sur les valeurs mobilières du Canada et d'ailleurs.

Nous croyons de plus qu'une évaluation d'entreprise complète s'impose. Un actuaire conseil indépendant est bien entendu essentiel, comme le prévoit le document de travail, mais nous croyons qu'il l'est aussi dans presque tous les cas où un évaluateur d'entreprise indépendant doit aussi intervenir. La plupart des mesures législatives sur les valeurs mobilières décrivent cet expert qui doit être indépendant et posséder

[Text]

basis of the valuation, key assumptions, and so on. Most of this information I am speaking about did appear in the Equitable Life demutualization documentation that I have with me. With regard to experts who, in each case would be the appointed actuary and the auditor, they need to provide their consent for inclusion of their reports and names in any paper.

Finally, I would like to make a point that there should be a provision for generally accepted accounting principles as much as there are provisions for actuarial principles. Very recently the life insurance industry in Canada adopted generally accepted accounting principles. This has historically not been the case. Therefore, 1992 is an important year for the industry with regard to accounting. Any person who wishes to be informed about the life insurance industry should be provided with generally accepted accounting principles showing historical earnings and cash flows so that he can compare results of the entity with other entities in the marketplace.

Mr. Chairman, that is all I have to say as a summary, but I would be delighted to answer questions.

Senator Sylvain: Mr. Atkins, in terms of looking at a mutual company, whether it be a life mutual or a casualty and property mutual, all the things you mentioned deal with the value of a particular company and the value to its shareholders. We seem to have a situation where we are not too sure, to begin with, who owns the company.

Until such time as there are fairly clear rules to say, well, this number of people own this company and therefore the surplus of the company is determined in this fashion, then all the things that you said are necessary to protect individuals—"What am I giving up, what am I getting in return?"—can't really be evaluated. Am I correct in that or is there another way of getting around the value of whatever it is you are giving up?

Mr. Atkins: Senator, this is not really an accounting issue so I leave it to the greater wisdom of lawyers and politicians to determine the nature of the members and owners of the entity. But as a layman reading current insurance legislation, it is my understanding that participating policyholders are defined and that these individuals have certain rights. They have certain voting rights that are now enshrined in the law. I have never doubted in my own mind, perhaps in my innocence, that these would be the individuals who own the company.

Senator Sylvain: Has this ever been tested in court, to your knowledge?

Mr. Atkins: I have no idea.

Senator Simard: The witness said that in the application we should find all the things he listed. But how much do you

[Traduction]

der les qualités requises. L'évaluation doit établir la base d'évaluation, les hypothèses clés et ainsi de suite. La plupart des renseignements dont je parle figurent dans les documents sur la démutualisation d'Equitable Life que j'ai avec moi. Quand aux experts qui, dans chaque cas, seraient l'actuaire désigné et le vérificateur, ceux-ci doivent consentir à ce qu'on inclue leur rapport et leur nom dans tout document.

J'aimerais enfin signaler qu'il devrait y avoir une disposition sur les principes comptables généralement reconnus, tout comme il y en a sur les principes actuariels. L'industrie de l'assurance-vie du Canada vient tout juste d'adopter des principes comptables généralement reconnus. Elle n'en a pas toujours eu. C'est pourquoi 1992 est une année importante pour l'industrie sur le plan comptable. Quiconque désire obtenir des renseignements sur l'industrie de l'assurance-vie devrait recevoir des principes comptables généralement reconnus qui indiquent les revenus et les mouvements de trésorerie historiques afin de pouvoir comparer les résultats de l'entité à ceux d'autres entités du marché.

Monsieur le président, c'est tout ce que j'ai à dire pour résumer, mais je répondrai aux questions avec plaisir.

Le sénateur Sylvain: En ce qui concerne une société mutuelle, monsieur Atkins, qu'il s'agisse d'une mutuelle d'assurance-vie ou d'une mutuelle d'assurances multirisques, vos propos ont porté uniquement sur la valeur d'une société en particulier et sur sa valeur pour ses actionnaires. Pour commencer, on ne semble pas trop savoir qui possède la société.

Tant qu'il n'existera pas de règles assez claires qui préciseront par exemple que certaines personnes possèdent une société donnée et que l'excédent est calculé d'une façon donnée, on ne pourra alors évaluer vraiment tous les aspects que vous jugez nécessaires pour protéger les particuliers, c'est-à-dire ce qu'ils cèdent et obtiennent en retour. Ai-je raison, ou y a-t-il une autre façon d'évaluer ce à quoi on renonce?

M. Atkins: Sénateur, ce n'est pas vraiment une question de comptabilité et je laisse donc les avocats et les politiciens, dans leur grande sagesse, déterminer la nature des membres et des propriétaires de l'entité. Comme profane qui lit la législation en vigueur sur les assurances, je crois savoir que les souscripteurs avec participation sont définis et qu'ils ont certains droits. La loi leur reconnaît certains droits de vote. Je n'ai jamais douté, peut-être dans mon innocence, que ce sont eux les propriétaires de la société.

Le sénateur Sylvain: Savez-vous si l'on a jamais soumis cette question aux tribunaux?

M. Atkins: Je n'en ai aucune idée.

Le sénateur Simard: Le témoin a déclaré que la demande devrait contenir tout ce dont il a parlé. Dans quelle mesure

[Text]

want the government to get involved in these regulations? There is legislation for insurers in provincial jurisdictions, but how much do you want the federal government to get involved in these information and compliance issues. How much more red tape does your association want to impose upon Canadians and these industries at this juncture as demutualization is being considered?

Mr. Atkins: Senator, I think the government should involve itself in protecting the policyholders in the same way that governments protect shareholders. I see no difference in that. The extent of the laws and regulations required for the protection of depositors, shareholders, and so on, should be accorded to policyholders as well.

Senator Simard: Since we are talking of at least a shared jurisdiction, to what extent do you want the federal government to have a say over perhaps the life and death of provincial institutions?

Mr. Atkins: I would hate to see the federal government take a lesser position than provincial governments in protecting policyholders. I think it would be a shame.

Senator Robichaud: What portion of jurisdiction would you allow provincial governments to have versus the federal government? Both should be involved but to what extent?

Mr. Atkins: It is my understanding, senator, that securities legislation is a provincial matter. I am not a lawyer. It may be that the regulations could merely refer to the appropriate securities legislation of the provinces concerned and, in that fashion, adduce the appropriate information to be provided to policyholders. I rather suspect that it would have to be somewhat more than that, but that is one route that could be taken.

Senator Robichaud: Are you happy with the status quo or would you like something to change at either level, provincial or federal?

Mr. Atkins: Whatever jurisdiction is in charge—and I think I speak for the members of my institute—I would like it if the owners or the people being asked to take shares in an entity be provided with adequate information upon which to make a decision. Whether that is federal or provincial legislation, I do not know, but I think that this information should be provided to them.

Senator Robichaud: Your contention, then, is that when the annual shareholders' meeting takes place, the actual shareholders or policyholders do not know anything that is going on?

Mr. Atkins: It depends on how much they have read. They may be singularly misinformed. They would certainly be mis-

[Traduction]

voulez-vous que le gouvernement intervienne dans les règlements à l'étude? Il existe une législation sur les assureurs des provinces, mais dans quelle mesure souhaitez-vous que le gouvernement fédéral intervienne à l'égard de ces questions d'information et d'observation? Dans quelle mesure votre association souhaite-t-elle qu'on alourdisse les formalités pour les Canadiens et ces secteurs d'activité au moment où l'on envisage la démutualisation?

M. Atkins: Sénateur, je crois que le gouvernement devrait intervenir pour protéger les souscripteurs de la même façon que les actionnaires. Je n'y vois aucune différence. Les lois et les règlements nécessaires pour protéger les déposants, les actionnaires et ainsi de suite devraient s'appliquer aussi aux souscripteurs.

Le sénateur Simard: Comme nous parlons d'une compétence au moins partagée, dans quelle mesure souhaitez-vous que le gouvernement fédéral ait un mot à dire, peut-être, sur la survie d'institutions provinciales?

M. Atkins: Je n'aimerais pas que le gouvernement fédéral fasse moins que les gouvernements provinciaux pour protéger les souscripteurs. Je crois que ce serait honteux.

Le sénateur Robichaud: Quelle compétence accorderiez-vous aux gouvernements provinciaux par rapport au gouvernement fédéral? Les deux devraient intervenir, mais dans quelle mesure?

M. Atkins: Je crois savoir, sénateur, que la législation sur les valeurs mobilières est de la compétence des provinces. Je ne suis pas avocat. Il se peut que le règlement se contente de faire allusion à la législation pertinente sur les valeurs mobilières des provinces en cause et en tire ainsi des renseignements à fournir aux souscripteurs. Je suppose que le règlement devrait faire un peu plus, mais c'est là une solution qu'on pourrait envisager.

Le sénateur Robichaud: Êtes-vous satisfait du statu quo, ou aimeriez-vous que quelque chose change au niveau provincial ou fédéral?

M. Atkins: Quel que soit le niveau de compétence—et je crois parler au nom des membres de mon institut—j'aimerais que les propriétaires ou les gens à qui l'on demande de prendre une participation dans une entité soient renseignés suffisamment pour pouvoir prendre une décision. Je ne sais pas si la législation doit être fédérale ou provinciale, mais je crois que les intéressés devraient recevoir les renseignements en question.

Le sénateur Robichaud: Vous affirmez alors qu'au moment de l'assemblée annuelle des actionnaires, les actionnaires ou les souscripteurs ne savent pas ce qui se passe?

M. Atkins: Tout dépend de ce qu'ils ont lu. Ils peuvent être très mal informés. Ils le seront certainement en cas de dému-

[Text]

informed in a demutualization if they did not receive adequate information about the company, that's for sure.

Senator Robichaud: If they did not. But do they?

Senator Sylvain: We have not demutualized anything so we don't know yet.

Mr. Goldstein: Given that securities regulation is a provincial jurisdiction, would it be appropriate for the federal government to be requiring prospectus-type information? There are obviously two stages to demutualization. One must get permission to allow the company to demutualize. Then one must actually issue stock, which is another matter falling under provincial rules. Are you suggesting that there should be information provided to potential voters on approving the process at that stage or are you talking about information that is provided when the stock issue comes for the demutualized company?

Mr. Atkins: In response to your question about the two-step process, in the first step a policyholder could be given a menu, a choice of taking shares, cash, increased benefits, and so on, and he would also want to know his own tax liability. In that instance he would require a fair amount of information to make an appropriate decision before you reach step two, which would be the public offering on a market.

Mr. Goldstein: You are discussing stage one?

Mr. Atkins: I am assuming it would be pretty much simultaneous, because even if you conclude that step one does not require prospectus type information, which I believe it does, step two certainly would require prospectus type information.

The Chairman: We thank you very much for coming and for your brief. We will take all your suggestions into serious consideration.

The next witnesses will be from the Canadian Institute of Actuaries. Mr. Chambers, as president, will introduce his colleagues.

Mr. Moe Chambers, President, Canadian Institute of Actuaries: Mr. Chairman, honourable senators, the Canadian Institute of Actuaries welcomes the opportunity to assist in the development of this important regulation in the financial sector. I am Moe Chambers. I am the president of the Canadian Institute of Actuaries. In approximately 90 minutes I will have completed a tenure of one week. Assisting me, on my left, is Paul McCrossan, the immediate past president who, in approximately the 90 minutes will have completed one week of relief. On my right is Kurt von Schilling, who is a recent vice-president of the institute and a member of the institute's

[Traduction]

tualisation s'ils n'ont pas reçu suffisamment de renseignements au sujet de la société.

Le sénateur Robichaud: S'ils n'en ont pas reçu. En reçoivent-ils, toutefois?

Le sénateur Sylvain: Nous n'avons rien démutualisé et nous ne savons donc pas encore.

M. Goldstein: Comme la réglementation des valeurs mobilières relève de la compétence des provinces, conviendrait-il que le gouvernement fédéral exige des renseignements comme ceux qu'on trouve dans un prospectus? La démutualisation comporte manifestement deux étapes. La société doit d'abord obtenir la permission de se démutualiser et elle doit ensuite émettre des actions, ce qui relève aussi de la compétence des provinces. Voulez-vous dire qu'il faudrait fournir des renseignements aux personnes qui pourraient voter sur l'approbation du processus à ce stade-là, ou voulez-vous parler des renseignements fournis lorsque l'émission d'actions provient de la société démutualisée?

M. Atkins: Pour répondre à votre question au sujet du processus à deux étapes, au cours de la première étape, un souscripteur pourrait avoir le choix d'accepter des actions, de l'argent comptant, des prestations accrues, et ainsi de suite, et il voudrait aussi connaître sa situation fiscale. Il aurait alors besoin de beaucoup de renseignements pour prendre une décision éclairée avant que l'on passe à l'étape suivante, soit celle de l'offre publique sur un marché.

M. Goldstein: Vous parlez de la première étape?

M. Atkins: Je suppose que le tout serait assez simultané parce que même si l'on conclut que la première étape n'exige pas de renseignements comme ceux qu'on trouverait dans un prospectus, contrairement à ce que je crois, la deuxième en exigerait certainement.

Le président: Nous vous remercions beaucoup de votre témoignage et de votre mémoire. Nous nous pencherons sérieusement sur toutes vos suggestions.

Les prochains témoins représentent l'Institut Canadien des Actuaires. Le président de l'institut, M. Chambers, nous présentera ses collègues.

M. Moe Chambers, président, Institut Canadien des Actuaires: Monsieur le président, honorables sénateurs, l'Institut Canadien des Actuaires se réjouit de l'occasion qui lui est offerte d'aider à élaborer ce règlement important pour le secteur financier. Je suis Moe Chambers, président de l'Institut Canadien des Actuaires. Dans environ 90 minutes, il y aura une semaine que je suis entré en fonction. Je suis aidé, à ma gauche, par Paul McCrossan, président sortant qui, dans environ 90 minutes, terminera une semaine de soulagement. À ma droite, Kurt von Schilling était récemment vice-président de l'Institut et membre du Groupe de travail sur la Loi sur les

[Text]

legislation task force that was established last year to prepare a response to the government's Bill C-28.

We have not prepared a written brief on this latest draft of demutualization regulations. The institute has a formal due process to be followed in connection with the issuance of public statements and such a brief would be considered a public statement by our organization. There was not sufficient time available to complete that due process. We therefore attend this session to offer informed professional opinion on this latest draft and to answer any questions that may be posed.

Last July we presented a brief in response to the initial proposals, and many of the ideas proposed at that time have been incorporated in this new draft. Some of our suggestions have not been adopted and we believe that they have merit and should be reconsidered.

Before I ask Mr. McCrossan to review these issues, I would highlight the fact that demutualization considerations, up to this point, have largely been framed in the context of the life insurance company. I think that was apparent from the discussion provided by the Insurance Bureau of Canada this morning.

Ostensibly these regulations will apply to the demutualization of property casualty companies and, I might add, the potential demutualization of fraternal, a group of insurers who have not been mentioned to this point.

The regulations as drafted are, in our opinion, not appropriate for such organizations, either the fraternal or the property casualty companies and, frankly, we are not prepared with any such consideration having been given in their drafting.

I will now ask Mr. McCrossan to address the issues that we think are important in this regulation.

Mr. Paul McCrossan, Past President, Canadian Institute of Actuaries: Honourable senators, the CIA has severe reservations about the draft regulations as presented. We feel that they will not form an appropriate basis on which to cover all demutualization situations in this country which can be foreseen.

Let me elaborate. The fundamental principle that appears to underlie this discussion draft is of a well-capitalized mutual company which, well in advance of becoming short of capital, recognizes its problems or potential and sets about getting capital. If that were the only case we had to deal with, the regulations might be adequate, but it is the fact that virtually all demutualizations worldwide have taken place in times of financial stress and we feel that these regulations are not

[Traduction]

assurances que l'Institut a créé l'année dernière afin de préparer une réponse au projet de loi C-28 du gouvernement.

Nous n'avons pas préparé de mémoire écrit sur cette dernière version du règlement sur la démutualisation. L'Institut a un processus officiel à suivre en ce qui a trait aux déclarations publiques et notre organisation considère un tel mémoire comme une déclaration publique. Nous n'avons pas suffisamment de temps pour suivre ce processus officiel. C'est pourquoi nous sommes venus témoigner pour présenter notre avis professionnel éclairé sur cette dernière version et pour répondre à vos questions.

En juillet dernier, nous avons présenté un mémoire à la suite des propositions initiales et cette nouvelle version contient un grand nombre des idées alors avancées. Certaines de nos suggestions n'ont pas été adoptées et nous croyons qu'elles présentent certains avantages et qu'il faudrait les réétudier.

Avant de demander à M. McCrossan de passer ces questions en revue, je signalerais que jusqu'à maintenant, les considérations relatives à la démutualisation ont été formulées en grande partie dans le contexte du secteur de l'assurance-vie. Je crois que les propos qu'ont tenus ce matin les représentants du Bureau d'assurance du Canada le démontrent.

Le règlement à l'étude s'appliquera ostensiblement à la démutualisation des sociétés d'assurances multirisques et, permettez-moi d'ajouter, à la démutualisation possible des sociétés de secours mutuel, catégorie de sociétés d'assurance dont on n'a pas encore parlé.

La version actuelle du règlement ne convient pas selon nous à de telles organisations, qu'il s'agisse des sociétés de secours mutuel ou des sociétés d'assurances multirisques, et j'avoue franchement que nous ne sommes pas prêts à reconnaître qu'on en a tenu compte dans le texte.

Je demanderais maintenant à M. McCrossan de parler des aspects du règlement que nous jugeons importants.

M. Paul McCrossan, président sortant, Institut Canadien des Actuaire: Honorables sénateurs, l'ICA a de graves réserves au sujet du projet de règlement dans sa forme actuelle. Nous sommes d'avis qu'il ne suffira pas pour couvrir tous les cas de démutualisation prévisibles au Canada.

Permettez-moi de préciser. Le principe fondamental qui semble sous-tendre ce document de travail est celui d'une société mutuelle bien capitalisée qui, longtemps avant de manquer de capitaux, reconnaît ses problèmes ou des problèmes possibles et prend des mesures pour réunir des capitaux. Si ce n'était là que le seul cas à prévoir, le règlement pourrait suffire, mais il reste qu'à peu près toutes les démutualisations se sont produites en période de difficulté financière. Nous

[Text]

appropriate for a mutual company, in particular, which is seeking to demutualize in times of financial stress.

Let me elaborate on several of the provisions that are in the regulations and which I believe would cause problems. The first problem is the widely held rule, the 10 per cent rule, which would apply if a company which had assets of over \$750 million were demutualized. Virtually all of our mutual companies in Canada have assets of over \$750 million. If I can use the example of the Equitable of New York, which had over \$100 billion of assets under its control last year, it faced a severe run on the bank as a result of certain press articles. As a result of those press articles, it had to seek a significant outside shareholder quickly. That outside shareholder was found in the presence of AXA of France, which I believe put up something in the order of \$1 billion for an equity share to be determined later.

When a loss of confidence occurs in a large financial institution, in my view it is inappropriate to go through a process of lining up five or ten 10 per cent shareholders to bail you out, not starting until 91 days after you have demutualized, and in the meantime publishing a prospectus to your policyholders that says that OSFI or some other body is requiring you to get additional capital because you are under-capitalized.

Just imagine the process. The company is subject to an order from OSFI to get additional capital so it sets about demutualizing. The first thing it does is to publish notice to its policyholders of its intent to demutualize and, of course, it has to reveal that it is subject to a section 413(2) order under the new act, which is an order by the superintendent requiring them to get more capital. This is not designed to inspire confidence in the policyholders.

Then the policyholders have to approve this. There is an implication in there that nothing can be done for 91 days. You cannot offer subsidiary shares for 91 days. So even after commencing this process, which is subject to all this ratification, and you have finished demutualizing, you still have what OSFI feels is inadequate capital and you cannot raise any for 91 days.

We think that at the very minimum the minister has to have the power to waive all regulations where it is in the interests of the financial system in Canada and to expedite demutualizations where there are circumstances of urgent financial stress. To do otherwise, to have no exemption, which is not contemplated, is tantamount to asking for a liquidity crisis, which can indeed provoke an insolvency while you are in the process of settling the issue.

[Traduction]

sommes d'avis que le règlement à l'étude ne suffit pas pour une société mutuelle en particulier qui cherche à se démutualiser en période de difficulté financière.

Permettez-moi de traiter plus en détail des dispositions du règlement qui causeraient des problèmes à mon avis. Le premier problème est celui de la règle relative aux sociétés ouvertes, soit la règle des 10 p. 100, qui s'appliquerait en cas de démutualisation d'une société dont l'actif dépasse 750 millions de dollars. À peu près toutes nos sociétés mutuelles au Canada ont un actif de plus de 750 millions de dollars. Permettez-moi de citer l'exemple de l'Equitable of New York, qui contrôlait des actifs de plus de 100 milliards de dollars l'année dernière. Elle a dû faire face à une grave ruée à la suite de certains articles dans les journaux. La société a donc dû chercher rapidement un important actionnaire de l'extérieur, qu'elle a trouvé dans la société AXA de France. Celle-ci y a injecté sauf erreur environ un milliard de dollars en contrepartie d'une participation à déterminer plus tard.

Lorsqu'on perd confiance dans une importante institution financière, j'estime qu'il est inutile de trouver des actionnaires à 5 ou 10 p. 100 pour la renflouer, de ne commencer que 91 jours après la démutualisation et de publier entre-temps, à l'intention des souscripteurs, un prospectus où la société affirme que le BSIF ou une autre entité l'oblige à trouver des capitaux supplémentaires parce qu'elle en manque.

Imaginons simplement ce qui se passe. La société reçoit du BSIF l'ordre de trouver des capitaux supplémentaires et elle entreprend donc une démutualisation. Elle commence par informer ses souscripteurs de son intention de se démutualiser et doit bien entendu révéler qu'elle est visée par un décret pris en vertu du paragraphe 413(2) de la nouvelle loi, soit un ordre du surintendant qui l'oblige à trouver d'autres capitaux. Cette obligation n'est pas conçue pour inspirer confiance aux souscripteurs.

Les souscripteurs doivent ensuite approuver la démarche. On sous-entend qu'il n'y a rien à faire pendant 91 jours. On ne peut offrir d'actions de filiales pendant 91 jours. Même après avoir amorcé le processus, qui peut être ratifié à toutes ces étapes, et même une fois la démutualisation terminée, le capital demeure insuffisant aux yeux du BSIF et la société en cause doit attendre 91 jours.

Nous croyons que le ministre doit tout au moins pouvoir renoncer à l'application de tout règlement lorsque c'est dans l'intérêt du système financier du Canada, et accélérer la démutualisation en cas de crise financière. Faire autre chose, ne prévoir aucune exemption, ce qui n'est pas envisagé, équivaut à provoquer une crise de liquidité, qui risque en fait d'entraîner l'insolvabilité pendant qu'on est en train de régler le problème.

[Text]

So we question whether the 10 per cent rule is justified in all circumstances or even in any circumstances. We question whether the \$750 million of assets is the appropriate threshold if a limitation were to be made.

Honourable senators might be aware that when I was in the other place I was a strong advocate of widely held financial institutions and even the 10 per cent rule for large institutions. But as a member of the Finance Committee we advocated that this widely held 10 per cent rule apply for institutions with more than \$40 billion in assets, not \$750 million. As a result of the intervention of this place, the trust legislation has a threshold of \$750 million, but it is \$750 million of capital, not \$750 million of assets.

So the first thing we question is whether the 10 per cent rule is appropriate. Why, because you were something once, are you subject to a 10 per cent rule? If the 10 per cent rule is appropriate, why is it \$750 million of assets, not \$750 million of capital, which the Senate suggested in its consideration of the Trust and Loan Act?

Third, why wait 91 days before you can bring in share capital when you are under demutualization. To us it does not make sense, given that virtually all demutualizations worldwide have been driven by a shortage of capital.

The next issue is one of flexibility. In our brief we argued for flexible models. We believe that the draft regulations provide for two viable models but we do not think that they should necessarily be the two exclusive models. In particular there does not seem to be a recognition that most of our large mutual companies are major international players and that any demutualization that takes place also will involve, necessarily, the consent of regulators in foreign jurisdictions.

So could you be at an impasse as to whether a demutualization is desirable, either in management terms or in terms of getting capital, and the rigidity of the regulations would not allow for recognizing the legitimate aspirations of foreign jurisdictions. In some of our mutual companies, Canadian par policyholders make up only about one-third of the par policyholders. Two-thirds of the votes are outside Canada and yet we are imposing a rigid Canadian model, or appear to be.

Once again our argument is that you should allow the minister discretion to recognize, in proposing any such demutualization regime, the concerns of the foreign regulators. And conversely, many of the insurers operating in Canada from abroad on a branch basis are themselves mutuals from the U.K. or from the U.S. We believe that it is appropriate that the

[Traduction]

C'est pourquoi nous doutons que la règle des 10 p. 100 soit justifiée dans toutes les circonstances, ou qu'elle soit même justifiée. Nous doutons que le seuil des 750 millions de dollars d'actif convienne s'il faut imposer des limites.

Les honorables sénateurs savent peut-être que lorsque j'ai comparu à l'autre endroit, j'ai défendu énergiquement les institutions financières ouvertes et même la règle des 10 p. 100 dans le cas grosses institutions. Nous avons toutefois recommandé aux membres du Comité des finances que la règle des 10 p. 100 relative aux sociétés ouvertes s'applique aux institutions dont l'actif dépasse 40 milliards de dollars, et non 750 millions. À la suite de votre intervention, la législation sur les fiducies prévoit un seuil de 750 millions de dollars, mais il s'agit de 750 millions de dollars de capital et non d'actif.

La première chose que nous remettons en question, c'est de savoir si la règle des 10 p. 100 convient. Pourquoi faut-il qu'une société soit assujettie à une règle des 10 p. 100 si elle a déjà fait quelque chose? Si la règle des 10 p. 100 convient, pourquoi parler de 750 millions de dollars d'actif et non de capital, comme l'a suggéré le Sénat au cours de son étude de la Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie?

Troisièmement, pourquoi attendre 91 jours pour obtenir du capital-actions pendant une démutualisation? Nous trouvons que cela n'a aucun sens, étant donné qu'à peu près toutes les démutualisations réalisées au monde ont été causées par un manque de capital.

La prochaine question est celle de la latitude. Dans notre mémoire, nous avons demandé des modèles flexibles. Le projet de règlement prévoit deux modèles viables, mais nous ne croyons pas que ces deux modèles doivent nécessairement être les seuls. En particulier, on ne semble pas reconnaître que la plupart de nos grandes sociétés mutuelles sont des intervenants majeurs sur la scène internationale et que toute démutualisation nécessitera obligatoirement le consentement d'organismes de réglementation de l'étranger.

On pourrait donc se retrouver dans une impasse quant à savoir si une démutualisation est souhaitable, soit pour l'administration, soit pour obtenir des capitaux. La rigidité du règlement ne permettrait pas de reconnaître les désirs légitimes des niveaux de compétence étrangers. Dans certaines de nos sociétés mutuelles, les souscripteurs canadiens avec participation ne représentent que le tiers environ de cette catégorie de souscripteurs. Les deux tiers des votes se trouvent à l'étranger, mais nous imposons quand même un modèle canadien rigide, du moins semble-t-il.

Là encore, nous prétendons qu'il faudra accorder au ministre le pouvoir discrétionnaire de tenir compte des préoccupations des organismes de réglementation de l'étranger lorsqu'on propose un tel régime de démutualisation. En revanche, nombre de sociétés d'assurance actives au Canada qui sont des succursales de sociétés étrangères sont elles-mêmes

[Text]

regulations contemplate what protection should be given to Canadian policyholders if the demutualization is started by a U.S. company or a U.K. company.

There have been a lot of questions about who the owners of mutual companies are, who should vote and so on. I would like to try to answer this from an actuarial point of view. The concept of a mutual is that a participating policyholder is, on the one hand, a customer of the company and, on the other hand, a trustee of the company. The company awards the par policyholders voting control of the direction of the company recognizing that stewardship. The par policyholders in general pay more, or sign premium notes, or expose themselves to greater financial loss, in exchange for receiving lower price insurance in the long run, but on the way through they contribute to the capital of the company.

They can contribute to the capital in two ways. The first way is called a permanent surplus; that is, it is anticipated that each block of policies issued will leave some money behind them when they go off the books and this will form part of the permanent capital of the company. The second method through which mutual companies are financed is what is called temporary surplus, where the par policyholders agree to, if you will, over-contribute or expose themselves to financial liability but they expect to get that money back as the cohort goes off, but not necessarily individually. They get it back as a group.

The non-par policyholder, on the other hand, is strictly a customer of the company. The non-par policyholder takes insurance at a fixed price and knows what those terms are, but that does not mean that the non-par policyholder does not contribute to the surplus of the company because the par policyholders, if they know what they are doing, should run the non-par business at a profit.

With regard to the interests of non-par policyholders in the division of the surpluses, I would use the analogy of customers of a bank. The banks are currently making about 17 to 18 per cent ROI. The major source of the banks' capital has been the banks' customers, not the banks' shareholders, over the years. That does not mean that the banks' customers, having received their product at cost, are then entitled to a distribution of the profits of the company that they contributed to as customers.

Some mutual companies give votes, not only to their par policyholders but to their non-par policyholders and have done so since day one. I think that the traditions of those companies should be respected. If they were formed, as Mutual Life was formed, as a mutual company right from day one and

[Traduction]

des sociétés mutuelles du Royaume-Uni et des États-Unis. Nous croyons qu'il convient que le règlement envisage la protection à accorder aux souscripteurs canadiens si la démutualisation est lancée par une société américaine ou du Royaume-Uni.

On a posé une foule de questions sur la propriété des sociétés mutuelles, le droit de vote et ainsi de suite. J'aimerais essayer d'y répondre du point de vue actuariel. Le concept de la société mutuelle prévoit que le souscripteur avec participation est d'une part client de la société et, d'autre part, fiduciaire de celle-ci. La société accorde aux souscripteurs avec participation les votes qui contrôlent l'orientation de l'entreprise, et elle reconnaît cette responsabilité. Les souscripteurs avec participation paient en général plus, ou signent des billets de souscription, ou s'exposent à un plus grand risque financier. En contrepartie, l'assurance leur coûte moins cher à long terme, mais ils contribuent au capital de l'entreprise en cours de route.

Ils peuvent contribuer au capital de deux façons. La première est celle de l'excédent permanent, c'est-à-dire qu'on prévoit que chaque bloc de polices émises laissera un peu d'argent lorsque celles-ci disparaîtront des livres, sommes qui feront partie du capital permanent de la société. La deuxième méthode de financement de sociétés mutuelles est celle de l'excédent temporaire où les souscripteurs avec participation consentent pour ainsi dire à surcontribuer ou à s'exposer à des risques financiers, mais s'attendent à récupérer leur argent à mesure que la cohorte disparaît, mais pas nécessairement sur le plan individuel. Ils le récupèrent en groupe.

Le souscripteur sans participation, par ailleurs, n'est que client de la société. Il prend de l'assurance à prix fixe et en connaît les modalités, mais cela ne signifie pas qu'il ne contribue pas à l'excédent de la société, parce que s'ils savent ce qu'ils font, les souscripteurs avec participation devraient tirer un profit des activités sans participation.

Quant aux intérêts des souscripteurs sans participation au moment de la répartition des excédents, j'utiliserais l'exemple des clients d'une banque. Les banques ont actuellement un rendement de l'investissement d'environ 17 à 18 p. 100. Au fil des ans, ce sont les clients des banques et non leurs actionnaires qui constituent la principale source de capital. Cela ne signifie pas qu'après avoir reçu leur produit au prix coûtant, les clients des banques ont alors droit à une répartition des profits de l'entreprise auxquels ils ont contribué comme clients.

Certaines sociétés mutuelles accordent des droits de vote non seulement à leurs souscripteurs avec participation, mais aussi à leurs souscripteurs sans participation et ce, depuis le tout début. Je crois qu'il faudrait respecter les traditions de ces entreprises. Si elles ont été constituées, comme Mutual

[Text]

entitled both the par and the non-par policyholders to vote in the direction of the company, then they also have some element of stewardship. But the concept is that the capital is amassed to enable the company to continue operations on a long-term basis and that the voting policyholders, whoever they may be, are in a stewardship position.

All of that changes on a demutualization. Then the question is very much who is entitled to the worth of the company. We believe that the discussion draft is deficient in several ways in addressing this problem. I am not sure if you have it in front of you. I am going to run through it in order. Element 1 on page 3 of the discussion draft requires the calculation of the continuing participating fund and requires that the reasonable dividend expectations of the par policyholders be met having regard to the continuing capital that will be required by the company to meet capital adequacy tests.

In our opinion, at the point of demutualization there should be a formal requirement, even on an ongoing basis, that the company have a formal capital and surplus policy approved by the board, and a formal dividend policy approved by the board. The existence of this formal dividend policy is a requirement of all companies under the new Insurance Act, but there is no requirement that the dividend policy be fair and equitable under the act.

We would argue quite strongly that at the moment a company ceases to be a mutual company and undergoes some form of demutualization, there should be a requirement that the appointed actuary of the company give an opinion that the dividend policy of the company at that point is fair and equitable to the policyholders, otherwise there might be temptations for management to use the capital of the company that has been built up over the generations for their own benefits by enticing outside shareholders who will look after their interests rather than the interests of the policyholder. We do not agree disagree with anything in Item No. 1, but we feel Item No. 1 should require the opinion of the company's appointed actuary that the capital and surplus plan and the dividends plan are fair and equitable to the policyholders.

With respect to Item No. 2, the allocation of distributable surplus, we have two problems. First of all, what is defined as "distributable surplus" is not distributable. The definition of "distributable surplus" basically says it is what is left over after you have set up your policyholder liabilities and made provision for reasonable dividend expectations. That does not define the value of a company.

Actuaries set up conservative reserves both by professional requirement and by statute. So the value of the company exceeds the so-called "distributable surplus" because that cal-

[Traduction]

Life, en sociétés mutuelles dès le départ, et si elles ont accordé aux souscripteurs avec et sans participation le droit de voter sur l'orientation de la société, elles ont aussi un certain élément de responsabilité. Le capital est toutefois accumulé pour permettre à la société de continuer de fonctionner à long terme et les souscripteurs avec droit de vote, qui qu'ils soient, sont en position de responsabilité.

La situation change complètement en cas de démutualisation. La grande question consiste alors à déterminer qui a droit à l'actif de la société. Nous croyons que le document de travail présente plusieurs lacunes face à ces problèmes. Je ne sais pas si vous l'avez devant vous, mais je vais le parcourir dans l'ordre. Au point 1, à la page 3, il faut calculer le fonds à participation continue et répondre aux attentes raisonnables des souscripteurs avec participation au niveau de la participation, compte tenu du capital constant dont la société aura besoin pour maintenir le capital requis.

En cas de démutualisation, il faudrait exiger officiellement et même régulièrement que le conseil d'administration de la société ait approuvé une politique officielle sur le capital et l'excédent, ainsi que sur la participation. La nouvelle Loi sur les assurances exige que toutes les sociétés aient une politique officielle sur la participation, mais elle n'exige pas que la politique soit juste et équitable.

On pourrait soutenir très énergiquement que lorsqu'une société se démutualise, il faudrait exiger que l'actuaire désigné de la société affirme que selon lui, la politique de participation de la société est juste et équitable pour les souscripteurs. Sinon les gestionnaires pourraient être tentés d'utiliser à leur propre avantage le capital de la société qui a été accumulé au fil des générations en attirant des actionnaires de l'extérieur qui s'occuperont de leurs propres intérêts plutôt que de ceux du souscripteur. Nous n'approuvons ni ne désapprouvons le contenu du point 1, mais nous estimons que l'actuaire désigné de la société devrait affirmer que les plans relatifs au capital, à l'excédent et à la participation sont justes et équitables pour les souscripteurs.

Le point 2, soit la répartition de l'excédent distribuable, nous pose deux problèmes. Tout d'abord, ce que l'on définit comme «excédent distribuable» n'est pas distribuable. Selon la définition de l'«excédent distribuable», il s'agit essentiellement du solde obtenu après déduction des obligations envers les souscripteurs et d'une provision pour attentes raisonnables au niveau de la participation. Cela ne définit pas la valeur d'une société.

Les actuaires établissent des réserves conservatrices parce que la loi et leur profession les y obligent. La valeur de la société dépasse donc ce que l'on appelle «excédent distribu-

[Text]

culation would ignore what is in fact the temporary surplus contributed by the par policyholders.

On the other hand, the distributable surplus is not distributable because the minimum capital and surplus requirements may say that you cannot pay it out. In fact, you may be in a position, as is recognized, that the distributable surplus may be a negative number.

We would prefer another term to get around the concept of distributable surplus. One that sounds similar and changes a couple of letters is "attributable surplus"; that is, it is surplus attributable to the past operations, which gets around the concept that it is distributable and that it is the sole value of the company.

With respect to the mutual reorganization proposals, I should disclose that I have been quite involved in developing these proposals with North American Life, a previous witness here, and in discussions with OSFI and the Department of Finance.

The mutual reorganization proposal is designed to allow access to capital while the policyholders remain as the trustees, but it is important that the desire to continue mutual ownership not be used in a way that shackles the development of the firm.

For example, as was cited earlier, the requirement that there be 100 per cent payout implies that there is no build up of funds and no periodic distribution. If the resulting insurance company were to issue share dividends, the policyholder entitlement could be as little as 10 cents per 1,000 on certain recently issued shares. To set up a regime that requires a 100 per cent payout could result in issuing lots of cheques for 50 cents or \$5 and enormous administrative costs, to say nothing of mailing costs. So at the very minimum we should argue that there should be a periodic distribution, even if you accept the concept of 100 per cent distribution. I would suggest that something workable might be a distribution no less frequently than every three years, or something along those lines, just to get away from quarterly distributions of 50 cent cheques.

Secondly, we think there must be provision for administrative costs.

Third, we wonder why, if the policyholders of a current mutual company are presumably intelligent enough to allow investment in other financial institutions right now, they are deemed suddenly not intelligent enough to invest in other financial institutions, including foreign insurance companies, as was mentioned earlier, or other insurance companies.

[Traduction]

ble» parce que le calcul ne tiendrait pas compte de l'excédent temporaire auquel ont contribué les souscripteurs avec participation.

Par ailleurs, l'excédent distribuable n'est pas distribuable parce qu'il peut être impossible de le verser à cause des exigences relatives au capital et à l'excédent minimum. On admet qu'une société pourrait se retrouver en fait dans une position d'excédent distribuable négatif.

Nous préférierions une autre expression pour décrire le concept de l'excédent distribuable. Une expression qui y ressemble beaucoup et ne diffère que par quelques lettres est «excédent attribuable», c'est-à-dire l'excédent attribuable aux opérations passées, ce qui règle le concept selon lequel l'excédent est distribuable et représente la seule valeur de la société.

En ce qui a trait aux propositions de réorganisation des mutuelles, je dois révéler que j'ai beaucoup participé à la formulation de ces propositions avec La Nord-américaine, compagnie d'assurance-vie, qui a déjà témoigné ici. J'ai aussi participé aux discussions avec le BSIF et le ministère des Finances.

Le projet de réorganisation des mutuelles est conçu pour permettre l'accès au capital pendant que les souscripteurs demeurent fiduciaires, mais il importe que le désir de maintenir la mutualité ne nuise pas à l'expansion de l'entreprise.

Comme on l'a dit plus tôt, par exemple, l'obligation de payer la totalité des fonds sous-entend qu'il n'y a ni accumulation, ni distribution périodique. Si la société d'assurance issue de la démutualisation émettait des dividendes sur action, les souscripteurs pourraient avoir droit à 10 cents à peine sur 1 000 dans le cas de certaines actions émises récemment. Établir un régime qui impose un paiement de 100 p. 100 pourrait entraîner l'émission d'une foule de chèques de 50 cents ou de 5 \$ et des frais d'administration énormes, sans parler des frais de poste. C'est pourquoi il faudrait tout au moins soutenir qu'il devrait y avoir distribution périodique, même si l'on accepte le concept de la répartition totale. Une solution pratique pourrait être une répartition au moins à tous les trois ans ou environ, tout simplement pour éliminer la distribution trimestrielle de chèques de 50 cents.

Deuxièmement, nous croyons qu'il faut prévoir les frais d'administration.

Troisièmement, nous nous demandons pourquoi, si les souscripteurs d'une société mutuelle actuelle sont jugés assez intelligents pour investir dans d'autres institutions financières, ils ne le sont subitement plus assez pour investir dans d'autres institutions financières, y compris des sociétés d'assurance étrangères, comme on l'a dit plus tôt, ou d'autres sociétés d'assurance.

[Text]

However, we recognize that the general purpose of what the Department of Finance is trying to do is commendable; that is, to ensure that management does not siphon off the products just so it has money to play with. We suggest that some lower amount, such as 75 per cent, might be more appropriate. It would serve the purpose of ensuring that the vast bulk of the money flows through to the policyholders on a periodic basis.

There is nothing magical about 75; 50 might do. A higher number might do. However, we should question what the philosophical basis is for saying that something you are well informed enough to do inside the mutual company, at the moment you reorganize you are not well informed enough to do.

The third issue is this: Why are the votes in the mutual management company restricted only to the participating policyholders in the first level of subsidiary? It will be important to think of the rationalization and globalization of the industry in how the insurance industry will evolve in Canada. It is quite likely that it will be desirable to have U.S. business, for example, or Singapore business in a separate company. Is there any reason why that should be precluded from being held by the mutual management company? If the answer to that is yes, if they are in a subsidiary company is there any reason why those par policyholders in those companies should be forbidden from voting? I suggest there is no logical reason to forbid those people from voting.

Finally, there were a number of questions as to why would anyone come in on this. Let me give you a few reasons. First of all, I believe that mutual companies around the world will want to pool their resources, so they will take up cross-ownership positions. A mutual management company arrangement would allow each of those companies to maintain the mutuality principle while having the ability to invest in other companies on a joint venture basis with other countries.

In particular, the Canada-U.S. Free Trade Agreement makes such an arrangement of particular economic advantage to Canada; that is, under the agreement a company that is 51 per cent Canadian controlled—that is, controlled by the mutual management company—is deemed to be Canadian, and a foreign mutual, whether it be from Japan or Australia or Europe, might choose to go into partnership with a Canadian mutual as a vehicle to enter the United States. In that way they are not subject to the U.S. sovereign risk, which is quite important because the U.S. has a history of retaliating against its trading partners in various ways that work to their disadvantage. However, if such a partnership is formed through a Canadian mutual management holding company and they have a 49 per cent interest, for example, they can then go into the U.S. on quite advantageous terms and have the full protection of the

[Traduction]

Nous admettons toutefois que les visées générales du ministère des Finances sont louables, c'est-à-dire qu'il veut s'assurer que la direction ne siphonnera pas les produits simplement pour avoir de l'argent à utiliser. Un montant moins élevé, 75 p. 100, par exemple, conviendrait davantage. Il servirait à faire en sorte que le gros de l'argent parvienne périodiquement aux souscripteurs.

Le chiffre 75 n'a rien de magique; 50 pourrait faire l'affaire. Un chiffre plus élevé aussi. Il faudrait toutefois nous demander ce qui justifie en principe d'affirmer que celui qui est assez bien informé pour faire quelque chose dans une société mutuelle ne l'est plus au moment de la réorganisation.

La troisième question est la suivante: pourquoi les droits de vote de la société de gestion mutuelle sont-ils limités aux souscripteurs avec participation de la filiale du premier niveau? Il importera de tenir compte de la rationalisation et de la mondialisation de l'industrie dans l'évolution future de l'industrie des assurances au Canada. Il serait très probablement souhaitable de confier à une entité distincte les activités américaines, par exemple, ou les opérations de Singapour. Y a-t-il une raison qui empêche la société de gestion mutuelle de les détenir? Si la réponse est oui, et si les activités en question sont confiées à une filiale, y a-t-il une raison pour laquelle les souscripteurs avec participation de cette société ne devraient pas avoir droit de vote? J'estime qu'il n'y a aucune raison logique.

Enfin, on a cherché à savoir pourquoi quelqu'un s'intéresserait à un tel investissement. Permettez-moi de vous donner quelques raisons. Tout d'abord, je crois que les sociétés mutuelles de partout dans le monde voudront mettre leurs ressources en commun et qu'elles prendront donc des positions de propriété réciproque. Une société de gestion mutuelle permettrait à chacune de ces entreprises de maintenir le principe de la mutualité tout en pouvant investir dans d'autres sociétés, en contrepartie avec d'autres pays.

Un tel arrangement est particulièrement avantageux sur le plan économique pour le Canada dans le cadre de l'Accord canado-américain de libre-échange. Une société contrôlée à 51 p. 100 par des intérêts canadiens—c'est-à-dire contrôlée par la société de gestion mutuelle—est réputée être canadienne, et une mutuelle étrangère, japonaise, australienne ou européenne, pourrait décider de conclure un partenariat avec une mutuelle canadienne afin de s'implanter aux États-Unis. Ainsi, ces mutuelles ne seraient pas exposées au risque que présente la souveraineté américaine, très important parce que les États-Unis ont toujours usé, contre leurs partenaires commerciaux, de représailles diverses qui jouent au détriment de ces derniers. Cependant, si un tel partenariat est constitué par l'intermédiaire d'une société de portefeuille de gestion mutuelle canadienne dont l'entreprise intéressée détient

[Text]

Canadian law and our tradition of peace, order and good government as opposed to the more opportunistic trade action that one sees from time to time in the United States.

There is a further problem with required element 5 in the approval process; that is, that the appointed actuary must give an opinion in order to demutualize under the proposals that the expected future financial condition of the resulting stock company will be sufficient to meet any guidelines or regulations respecting adequacy of capital. If the purpose of demutualization is to obtain capital because the regulator is requiring it, you clearly cannot give such a certificate to the effect that if you demutualize and do not raise capital immediately, the company will be in good shape. So, as I say, the regulations appear to be drafted in a way that implies a healthy company demutualizing as opposed to one under financial stress. No independent actuary of a company under financial stress could give such a certificate.

Finally, in my view the most important issue of policyholder protection is not dealt with in the regulations at all; that is, on what basis is the outside capital taken in?

The demutualization regulations take the company right up to the stage that it becomes a stock company and then says you have to wait 91 days and then at that time you can take in additional share capital. There is no requirement that there be an independent actuary's opinion that the capital is brought in on a fair and equitable basis, or that the management of the company is not using the imbedded value or the real value of the company to attract in capital on a discount basis to the detriment of the policyholders. That is saying that the policyholders get shares and then, from that time on, capital is brought in. There is no requirement that the capital be brought in on an equitable basis from that point on.

We think that the interests of the par policyholders must be protected even after the point of demutualization in terms of what basis additional share capital is brought in. After all, if, for example, under the definition of "distributable surplus" in this legislation the distributable surplus of a company might be \$100 million, the real market value of the company could easily be \$200 million.

As was mentioned by the CICA, there are actuarial appraisal firms that evaluate the shares of companies and give an independent opinion from management as to the fair market value of the companies. We believe that those appraisals should be a required element of any successive capital raising, otherwise, the management could take the surplus that is buried in the reserves and use it to buy in outside investors, in

[Traduction]

49 p. 100, par exemple, celle -ci peut alors s'implanter aux États-Unis à des conditions très avantageuses et bénéficier de l'entière protection de la loi canadienne et de notre tradition de paix, d'ordre et de bon gouvernement par rapport aux mesures commerciales plus opportunistes auxquelles les États-Unis recourent de temps à autre.

Le point 5 du processus d'approbation pose un autre problème. Pour qu'il y ait démutualisation dans le cadre des mesures proposées, l'actuaire désigné doit préciser si la situation financière future de la société à capital-actions issue de la démutualisation permettra à celle-ci de se conformer à toute ligne directrice ou à tout règlement sur la suffisance du capital. Si la démutualisation vise à obtenir du capital parce que l'organisme de réglementation l'exige, l'actuaire ne peut manifestement émettre un tel certificat pour attester que s'il y a démutualisation et que si la société ne réunit pas de capitaux sur-le-champ, elle sera en bonne situation. Comme je le disais donc, le règlement semble rédigé de façon à sous-entendre que la société qui se démutualise est solide et non en difficulté financière. Aucun actuaire indépendant d'une société en difficulté financière ne signerait un tel certificat.

Enfin, le règlement est muet au sujet de la question la plus importante, soit celle de la protection des souscripteurs. À quelles conditions accepte-t-on du capital de l'extérieur?

Le règlement sur la démutualisation amène la société jusqu'au point où elle devient une société par à capital-actions et l'oblige ensuite à attendre 91 jours pour accepter du capital-actions supplémentaire. Rien n'exige qu'un actuaire indépendant précise que le capital est reçu de façon juste et équitable, ou que la direction de la société ne se sert pas de la valeur intrinsèque ou de la valeur réelle de celle-ci pour attirer du capital à rabais, au détriment des souscripteurs. Cela revient à dire que les souscripteurs obtiennent des actions et qu'à compter de ce moment-là, la société accepte du capital. Rien n'exige que le capital soit accepté sur une base équitable à compter de ce moment-là.

Nous croyons qu'il faut protéger les intérêts des souscripteurs avec participation même après la démutualisation, pour ce qui est du capital-actions supplémentaire injecté dans la société. Après tout, si, conformément à la définition de l'«excédent distribuable» prévue dans la législation, l'excédent distribuable d'une société atteint 100 millions de dollars, par exemple, la société pourrait facilement en valoir 200 en réalité.

Comme l'a mentionné l'ICCA, des entreprises d'évaluation actuarielle évaluent les actions de sociétés et donnent un avis indépendant sur leur juste valeur marchande. Nous croyons que de telles évaluations devraient être obligatoires dans le cas de tout apport ultérieur de capital, sinon la direction pourrait se servir de l'excédent enfoui dans les réserves pour attirer des investisseurs de l'extérieur. Elle se trouverait alors à leur don-

[Text]

effect giving them what has been built up by the par policyholders over the years in exchange, I suppose, for an implicit contract with the current management that they will be well looked after.

We feel that the policyholder's interests must be protected at the point of demutualization, and they must be protected at the point that outside share capital is brought in.

We have significant concerns about these regulations as drafted, as being unworkable in the case of financial distress and as not offering enough protection to the par policyholders in the case of a demutualization where there is no financial stress.

Senator Sylvain: You have explained beautifully all the ramifications of ownership. What I want to touch upon is the last point you mentioned.

The management of a mutual company is normally a safe place to be. Marshalling the 800,000 policyholders of Sun Life will not worry a lot of people at the top of Sun Life. Under this new approach that you have just described, if management is not deficient, how do you get rid of them?

Mr. McCrossan: Senator, can I point out that up until two months ago you could have said the same thing about being president of General Motors.

Senator Sylvain: Or the banks, for that matter. I realize there are a lot of institutions in places like that, and the 10 per cent rule usually manages to protect a lot of jobs.

Mr. McCrossan: From time to time, to my knowledge, both at General Motors and in mutual insurance companies, the board has made a significant change.

Senator Sylvain: But not every company has Perot on its board.

Mr. McCrossan: Obviously it would disperse ownership. There tends to be an advantage to being management. Management tends to be self-perpetuating unless there are serious concerns about the way the company is being run. Those serious concerns can be expressed by pension fund shareholders more and more. For example, the California Pension Board is taking on management and taking out advertisements calling management to task. Even in a minority position, if you have outside institutional investors—pension funds are becoming more aggressive—they will exercise some of their powers.

Senator Sylvain: That would not operate in the case of one of these hybrids we have heard about today where the mutual company would own a controlling interest in a stock company.

[Traduction]

ner en fait la valeur accumulée au fil des ans par les souscripteurs avec participation en échange, je suppose, d'un contrat implicite conclu pour qu'on protège bien ses intérêts.

Il faut protéger les intérêts des souscripteurs au moment de la démutualisation, et aussi au moment où la société accepte du capital-actions de l'extérieur.

Dans sa forme actuelle, le règlement à l'étude nous préoccupe énormément, car il est impossible à appliquer dans les cas de difficulté financière. Il ne protège pas suffisamment non plus les souscripteurs avec participation en cas de démutualisation sans difficulté financière.

Le sénateur Sylvain: Vous avez expliqué magnifiquement bien toutes les ramifications de la propriété. Je voudrais parler du dernier point que vous avez abordé.

La gestion d'une société mutuelle est normalement sans danger. Réunir les 800 000 souscripteurs de Sun Life n'inquiétera pas beaucoup de gens à la haute direction de la société. Dans le cadre de la nouvelle stratégie que vous venez de décrire, si la direction ne présente pas de faiblesse, comment s'en débarrasser?

M. McCrossan: Sénateur, puis-je vous signaler qu'il y a deux mois à peine, on aurait pu dire la même chose de la présidence de General Motors.

Le sénateur Sylvain: Ou même des banques. Les institutions du genre sont nombreuses, et la règle des 10 p. 100 réussit habituellement à protéger une foule d'emplois.

M. McCrossan: À ma connaissance, il est arrivé de temps à autre, tant à General Motors que dans des sociétés d'assurance mutuelles, que le conseil d'administration effectue d'importants changements.

Le sénateur Sylvain: Toutes les sociétés n'ont toutefois pas un Perot au conseil d'administration.

M. McCrossan: Cela dilue évidemment la propriété. Il y a habituellement un avantage à faire partie de la direction, qui tend à s'autoperpétuer à moins que la façon dont la société est dirigée ne pose de graves problèmes. Les actionnaires des fonds de pension peuvent exprimer de plus en plus leurs graves inquiétudes de ce genre. Par exemple, le California Pension Board s'attaque à sa direction et publie des annonces pour la prendre à partie. Même en position minoritaire, des investisseurs institutionnels de l'extérieur—et les fonds de pension deviennent de plus en plus agressifs—exerceront certains de leurs pouvoirs.

Le sénateur Sylvain: Cela ne fonctionnerait pas dans le cas des sociétés hybrides dont nous avons entendu parler aujourd'hui, où la société mutuelle posséderait un bloc de contrôle dans une société à capital-actions.

[Text]

Mr. McCrossan: The directors of a mutual company today are charged with protecting the policyholders' interests. I think your question is whether they are exercising that charge or whether they are friends of the management who were put there. That is a question in any corporation, let alone a mutual corporation or a bank.

As people become more aware of the responsibilities that are put on them through these changes in corporate governance, they will exercise their corporate directorships more seriously. If nothing else is a limit, the large number of personal liability suits floating around these days with auditors and directors of financial institutions which fail will certainly drive home to them that they had better not be just a friend of management, but they better start thinking about their fiduciary obligations to their customers, otherwise they will be personally liable. I am sure that the auditors of the failed banks in Canada, or even the trust companies and the directors of some recent trust company failures, might have a different view in the future had they known what was likely to happen to them.

Senator Sylvain: If they did not buy insurance coverage for it, they certainly would.

Mr. McCrossan: The size of these suits exceeds any insurance coverage that I have seen.

The Chairman: If there are no other questions, we have your brief, and your arguments are registered with us. We will take a good look at them. We thank you very much for your presence here today.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. McCrossan: Les administrateurs d'une mutuelle doivent maintenant protéger les intérêts des souscripteurs. Je crois que vous voulez savoir s'ils s'acquittent de leurs responsabilités ou s'ils agissent en amis de la direction qui les a élus au conseil. Cette une question qui se pose dans toute entreprise et encore plus dans une mutuelle ou une banque.

Plus les gens prendront conscience des responsabilités que leur imposeront ces changements dans la régie des entreprises, plus ils agiront en administrateurs sérieux. S'il n'y a pas d'autre limite, le nombre important de poursuites en responsabilité personnelle intentées contre les vérificateurs et des administrateurs d'institutions financières qui font faillite leur fera certainement comprendre qu'il est préférable de ne pas agir simplement en ami de la direction, mais plutôt de commencer à réfléchir à leurs obligations fiduciaires envers leurs clients. Sinon, ils seront personnellement responsables. Je suis sûr que les vérificateurs des banques qui ont fait faillite au Canada, ou même des sociétés de fiducie, et les administrateurs de sociétés de fiducie qui ont récemment fermé leurs portes, envisageraient le futur sous un autre angle s'ils avaient su ce qui pouvait leur arriver.

Le sénateur Sylvain: S'ils n'ont pas acheté d'assurance pour se protéger, ce serait certes le cas.

M. McCrossan: L'ampleur des poursuites en question dépasse toute assurance que je connaisse.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, nous avons votre mémoire et vos arguments ont été consignés. Nous les étudierons de près. Nous vous remercions beaucoup d'être venus témoigner aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Canadian Life and Health Insurance Association:

Mr. Pat Burns, Chairman, Task Force, Access to Capital Markets;
Mr. Brian Moore, Chief Executive Officer, North American Insurance Company;
Mr. Mark Daniels, President, CLHIA.

Insurance Bureau of Canada:

Mr. Graham S. Cudlitp, Vice President, Finance, Secretary, Economical Mutuals;
Mr. Robert W. McDowell, Partner, Faskin, Campbell, Godfrey;
Mr. Ron Dahmer, Senior Vice President, Gore Mutual.

Canadian Institute of Actuaries:

Mr. Moe Chambers, President;
Mr. Paul McCrossan, Past President.

Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. David H. Atkins, FCA Chairman, Sub-committee of the CICA on Insurance Companies;
Mr. Dana R. Clarence, Director, Government Affairs;
Mr. Kurt K. von Schilling, Vice President and Chief Actuary, Mutual Life of Canada.

Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes:

M. Pat Burns, président, groupe de travail, accès au marché des capitaux;
M. Brian Moore, directeur exécutif en chef, compagnie d'assurance North American;
M. Mark Daniels, président (CAPE);

Bureau de l'assurance du Canada:

M. Graham S. Cudlitp, vice-président, finances, secrétaire, Economical Mutuals;
M. Robert W. McDowell, partenaire, Faskin, Campbell, Godfrey;
M. Ron Dahmer, vice-président senior (Gore Mutual).

Institut canadien des actuaires:

M. Moe Chambers, président;
M. Paul McCrossan, président sortant.

Institut canadien des comptables agréés:

M. David H. Atkins, président, sous-comité de l'ICCA sur les compagnies d'assurances;
M. Dana R. Clarence, directeur, affaires gouvernementales;
M. Kurt K. von Schilling, vice-président et actuaire en chef, Groupe Mutuel.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable JEAN-MARIE POITRAS

Président:
L'honorable JEAN-MARIE POITRAS

Thursday, June 18, 1992

Le jeudi 18 juin 1992

Issue No. 18

Fascicule n° 18

First and last proceedings on:

Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

Bill C-22, an Act to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in consequence thereof

Bill C-74, an Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act

Bill C-75, an Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act

INCLUDING:

Eighteenth, Nineteenth, Twentieth
and Twenty-First Reports

(Continued on next page)

Premier et dernier fascicule concernant:

Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt sur le revenu en conséquence

Projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise

Projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu

Y COMPRIS:

Dix-huitième, dix-neuvième, vingtième
et vingt-et-unième rapports

(Suite à la page suivante)

APPEARING:

The Honourable Pierre Blais, Minister
Department of Consumer and Corporate Affairs

WITNESSES:
(see back cover)

COMPARAÎT:

L'honorable Pierre Blais, ministre
Ministère de la Consommation et des Corporations

TÉMOINS:
(voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jean-Marie Poitras, *Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Oliver
Beaudoin	Perrault
*Frith (or Molgat)	Robichaud
Kelleher	Simard
Kinsella	Stanbury
Kirby	Stewart
*Murray	
(or Lynch-Staunton)	

**Ex Officio Members*
(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of Honourable Senator Barootes substituted for that of the Honourable Senator Atkins. (June 17, 1992)

The name of Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator LeBlanc (Roméo). (June 17, 1992)

The name of Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Kelly. (June 18, 1992)

The name of Honourable Senator Stewart substituted for that of the Honourable Senator DeBané. (June 18, 1992)

The name of Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Haidasz. (June 18, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Jean-Marie Poitras

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Oliver
Beaudoin	Perrault
*Frith (ou Molgat)	Robichaud
Kelleher	Simard
Kinsella	Stanbury
Kirby	
*Murray	
(ou Lynch-Staunton)	

**Membres d'office*
(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur Atkins. (Le 17 juin 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur LeBlanc (Roméo). (Le 17 juin 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly. (Le 18 juin 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Stewart substitué à celui de l'honorable sénateur DeBané. (Le 18 juin 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury substitué à celui de l'honorable sénateur Haidasz. (Le 18 juin 1992)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 16, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Oliver, for the second reading of Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Comeau, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted."

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 16, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Kelleher, P.C., seconded by the Honourable Senator Atkins, for the second reading of Bill C-22, an Act to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in consequence thereof.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Lynch-Staunton for the Honourable Senator Kelleher, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted."

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 16, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Barootes, seconded by the Honourable Senator Buchanan, P.C., for the second reading of Bill C-74, an Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Barootes moved, seconded by the Honourable Senator Robertson, that the Bill be

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 16 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyée par l'honorable sénateur Oliver, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Comeau, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 16 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kelleher, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Atkins, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt sur le revenu en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton, au nom de l'honorable sénateur Kelleher, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 16 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Barootes, appuyée par l'honorable sénateur Buchanan, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Barootes propose, appuyé par l'honorable sénateur Robertson, que le projet de loi soit

referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.”

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, June 17, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Kinsella, seconded by the Honourable Senator DeWare, for the second reading of Bill C-75, an Act to amend the Excise Tax Act and Income Tax Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

Ordered, That Bill C-75, an Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act, which was referred earlier this day to the Standing Senate Committee on National Finance, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.”

déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 17 juin 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kinsella, appuyée par l'honorable sénateur DeWare, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Ordonné: Que le Projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu, qui a été déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales plus tôt aujourd'hui, soit retiré dudit Comité et déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 18 JUIN 1992
(23)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, dans la pièce 256-S, Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jean-Marie Poitras.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barootes, Kelleher, Kinsella, Oliver, Poitras, Robichaud, Simard, Stanbury, et Stewart. (9)

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'Économie, et M^{me} Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Comparait:

L'honorable Pierre Blais, ministre, Ministère de la Consommation et des Corporations

Témoins:

Du ministère des Finances:

M. Darwin Satherstrom, chef, Direction des finances et du commerce internationaux

M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Morris Rosenberg, sous-ministre adjoint, Corporations et politique législative

M. Jacques Hains, directeur, Direction de la révision, Consommation et corporations, Direction générale de la révision législative

M. George Redling, surintendant des faillites,

M. Gordon Marantz, associé principal, Osler, Hoskin & Harcourt

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 17 juin 1992, relativement au projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Kinsella fait une présentation.

Le sénateur Kinsella propose que le projet de loi soit rapporté au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 16 juin 1992, relativement au projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY JUNE 18, 1992
(23)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:05 p.m. in room 256-S of the Centre Block, the Honourable Jean-Marie Poitras presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barootes, Kelleher, Kinsella, Oliver, Poitras, Robichaud, Simard, Stanbury and Stewart. (9)

Also present: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division, and Mrs. Nathalie Pothier, Research Officer.

In attendance: Senate reporters.

Appearing:

The Honourable Pierre Blais, Minister, Department of Consumer and Corporate Affairs

Witnesses:

From the Department of Finance:

Mr. Darwin Satherstrom, chief, International Trade and Finance Branch

Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Morris Rosenberg, Assistant Deputy Minister, Corporate Affairs and Legislative Policy

Mr. Jacques Hains, Director, Consumer and Corporate Review Branch, Legislative Review Directorate

Mr. George Redling, Superintendent of Bankruptcy

Mr. Gordon Marantz, Senior Partner, Osler, Hoskin & Harcourt

The Committee undertook to consider its Order of Reference dated June 17, 1992 respecting Bill C-75, an Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act.

Senator Kinsella made a presentation.

Senator Kinsella moved that the bill be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee undertook to consider its Order of Reference dated June 16, 1992 respecting Bill C-74, an Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act.

Le sénateur Barootes fait une présentation.

M. Satherstrom, du ministère des Finances, et le sénateur Barootes répondent aux questions.

Le sénateur Barootes propose que le projet de loi C-74 soit rapporté au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 16 juin 1992, relativement au projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt sur le revenu en conséquence.

Le sénateur Kelleher fait une présentation.

L'honorable Pierre Blais, ministre de la Consommation et des Corporations, fait une présentation et lui et les fonctionnaires du ministère répondent aux questions.

Le sénateur Kelleher propose que le projet de loi C-22 soit rapporté au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 16 juin 1992, relativement à l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence.

Le sénateur Simard fait une présentation.

Le sénateur Stewart propose que la lettre de l'honorable John McDermid au président du Comité soit annexée aux délibérations du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Simard propose que le projet de loi C-48 soit rapporté au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Une ébauche de rapport intérimaire sur la démutualisation, dans le cadre de l'étude sur les règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes, est distribuée aux membres présents.

Il est convenu que les membres devront faire connaître leurs commentaires ou suggestions concernant ce rapport au plus tard, lundi le 22 juin à 12 h 00.

Il est convenu que le Comité considérera un rapport au Sénat sur la démutualisation lors d'une réunion le lundi 22 juin à 17 h 00.

Senator Barootes made a presentation.

Mr. Satherstrom from the Department of Finance and Senator Barootes answered questions.

Senator Barootes moved that Bill C-74 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee undertook to consider its Order of Reference dated June 16, 1992 respecting Bill C-22, an Act to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in consequence thereof.

Senator Kelleher made a presentation.

The Honourable Pierre Blais, Minister of Consumer and Corporate Affairs, made a presentation and, along with departmental officials, answered questions.

Senator Kelleher moved that Bill C-22 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee undertook to consider its Order of Reference dated June 16, 1992 respecting Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof.

Senator Simard made a presentation.

Senator Stewart moved that the letter from the Honourable John McDermid to the Chairman of the Committee be appended to the committee proceedings.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Senator Simard moved that Bill C-48 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion it was—
Resolved in the affirmative.

A draft interim report on demutualization prepared in conjunction with the study of the regulations arising from the new legislation pertaining to Canadian financial institutions was distributed to the Committee members in attendance.

It was agreed that the members would make known their comments or suggestions concerning the report no later than 12 noon on June 22.

It was agreed that the Committee would consider a report to the Senate on demutualization at a meeting scheduled for Monday, June 22 at 5 p.m.

À 17 h 30, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au lundi 22 juin, à 17 h 00.

ATTESTÉ:

At 5:30 p.m., the Committee adjourned until Monday, June 22 at 5 p.m.

ATTEST:

Le greffier du comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

FRIDAY, June 19th, 1992

The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

EIGHTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof, has, in obedience of the Order of Reference of Tuesday, June 16, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

FRIDAY, June 19th, 1992

The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

NINETEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-22, an Act to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in consequence thereof, has, in obedience of the Order of Reference of Tuesday, June 16, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

FRIDAY, June 19th, 1992

The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

TWENTIETH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-74, an Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act, has in obedience of the Order of Reference of Tuesday, June 16, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le VENDREDI 19 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 16 juin 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le VENDREDI 19 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt sur le revenu en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 16 juin 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le VENDREDI 19 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

VINGTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 16 juin 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

FRIDAY, June 19th, 1992

Le VENDREDI 19 juin 1992

The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

TWENTY-FIRST REPORT

VINGT-ET-UNIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-75, an Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act, has, in obedience of the Order of Reference of Wednesday, June 17, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 17 juin 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

JEAN-MARIE POITRAS

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 18, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-22, to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in consequence thereof; Bill C-74, to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act; Bill C-75, to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act; and Bill C-48, to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof, met this day at 4:00 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Jean-Marie Poitras (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators we have a number of bills to go through today. With your permission we will change the agenda. The minister will be here in about 15 minutes for Bill C-22. We also have Bills C-74, C-75 and C-48. We will start with Bill C-75. The sponsor is the Honourable Senator Kinsella. Would you give a word of explanation. There is a representative from the Department of Finance here for support.

Senator Kinsella: This bill is entitled a act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act but effectively, it is a transportation package. It has three targets. One is the transportation industry, particularly the trucking industry, and the general carriers, shippers, et cetera. It provides for a \$.04 per litre rebate to the excise tax on diesel fuel. This program is designed to allow for a rebate of \$.03 per litre for those carriers reporting an income tax loss. It would be carried forward. They can claim up to \$.03 per litre. The independent truckers, owner-operators, have a simpler system of rebate and it is not affected by them having to have an income tax law situation. They will be able to claim 1.5 cents rebate per litre up to \$500 to each of the two years of the program, a total of \$1,000. The third element of the program involves the leasing of aircraft from offshore or across the border that our airline companies do. We are going to remove the withholding tax. Senator Perrault has recognized this as a major benefit as have I. It will allow the airlines to lease those aircraft without that extra burden. That is the thrust of the bill. I would be happy to answer any technical questions.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 18 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt sur le revenu en conséquence; le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise; le projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu; et le projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier les projets de loi.

Le sénateur Jean-Marie Poitras (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons plusieurs projets de loi à examiner aujourd'hui. Si vous le permettez, nous allons modifier notre ordre du jour. Le ministre sera ici dans une quinzaine de minutes pour le projet de loi C-22. Nous avons également les projets de loi C-74, C-75 et C-48. Nous commencerons par le projet de loi C-75. Il est parrainé par le sénateur Kinsella. Pourriez-vous nous donner quelques explications, sénateur. Un représentant du ministère des Finances est ici pour vous soutenir.

Le sénateur Kinsella: Ce projet de loi s'intitule «Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu», mais en fait, il concerne les transports. Cette mesure se compose de trois éléments. L'un d'eux vise le secteur des transports et surtout le camionnage ainsi que les transporteurs, expéditeurs, etc. Le projet de loi prévoit une remise de 4c. le litre pour la taxe d'accise sur le carburant diesel. Ce programme vise à accorder une remise de 3c. le litre aux transporteurs qui déclarent une perte aux fins de l'impôt sur le revenu. Cette remise sera reportée. Les transporteurs peuvent réclamer jusqu'à 3c. le litre. Les camionneurs indépendants, les propriétaires exploitants ont un système de remise plus simple et leur situation fiscale ne se répercute pas sur le paiement de la remise. Ils pourront réclamer une remise de un cent et demi le litre, jusqu'à concurrence de 500 \$, pour chacune des deux années du programme, soit 1 000 \$ en tout. Le troisième élément de ce programme vise la location d'un aéronef à l'étranger ou de l'autre côté de la frontière. Nos compagnies aériennes n'auront plus à payer la taxe. Le sénateur Perrault a reconnu comme moi qu'il s'agissait là d'un avantage important. Cela permettra aux compagnies aériennes de louer ces avions sans ces frais supplémentaires. Telle est la portée de cette mesure. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

[Text]

The Chairman: Our researchers have provided a working paper. If there are no questions, would you like to move a motion?

Senator Kinsella: I move that the committee adopt the bill and report to the Senate without amendment.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item is Bill C-74. The sponsor for this bill, Senator Barootes, will introduce the bill.

Senator Barootes: Bill C-74 has two parts. The first deals with courier and postal issues or mail order purchasing and the second part is to provide some type of interest provisions and penalties for importers in Canada. The reason for the first part, which has to do with the direct-marketing industry in Canada and the people who purchase by mail order from the United States, is obvious. Statistics have been provided on what has happened to the Canadian end of this industry and the take off that has occurred in the American industry, and in fact some aspects of where Canadian mail order houses have found it advantageous to cross the border with their industry and to sell products back into Canada instead of through their Canadian office. This is a very substantial industry in this country and involves \$7.8 million of retailing, \$2.2 million of which is in the nature of direct sales industry employing 35,000 people in 600 firms. The independent studies show the devastating effect of that trend in the past decade. Since 1985 we have lost \$260 million in sales and approximately 4,170 jobs.

In the meantime the American end of this industry; where you purchase by mail from the United States, has risen substantially whereas ours has been either stable or gone up by 3 per cent, theirs has roared ahead at 12.4 per cent. I will not give you all the statistics. The legislation undertakes to take that portion of duty and tax exemption for parcels that come into Canada and to lower the value of those that are exempt from \$40 to \$20. If you wish to ask questions about how that will work, fine.

The mechanism by which they will do this is through a contract that is being arranged—I do not know whether it has been completed yet—between Canada Customs and Canada Post. The post office people will undertake by contract to examine and collect the duty, the GST and the provincial sales tax where applicable; that is, in cases where there is harmonization. At the present time that is Quebec? For this there will be a charge, a handling fee of \$5 per parcel. This will bring some amelioration to the situation; transferring business to

[Traduction]

Le président: Nos attachés de recherche nous ont fourni un document de travail. S'il n'y a pas de questions, voulez-vous proposer une motion?

Le sénateur Kinsella: Je propose que le Comité adopte le projet de loi et en fasse rapport au Sénat sans proposition d'amendement.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous en sommes maintenant au projet de loi C-74. Le parrain de cette mesure, le sénateur Barootes, va nous la présenter.

Le sénateur Barootes: Le projet de loi C-74 comporte deux parties. La première concerne les questions postales ou les ventes par correspondance et la deuxième, vise à imposer des intérêts et des pénalités aux importateurs du Canada. La raison d'être de la première partie, qui concerne le secteur de la vente par correspondance et les achats, faits par la Poste, aux États-Unis, est assez évidente. Nous avons obtenu des statistiques montrant que les maisons canadiennes de vente par correspondance avait perdu du terrain au profit de leurs concurrentes américaines et que certaines d'entre elles avaient même trouvé plus avantageux d'aller s'établir de l'autre côté de la frontière pour revendre leurs produits aux Canadiens que de le faire par l'entremise de leurs bureaux canadiens. Il s'agit d'une industrie très importante dont les ventes au détail se chiffrent à 7,8 millions de dollars, dont 2,2 millions proviennent des ventes par correspondance. Ce secteur emploie 35 000 personnes dans 600 entreprises. Des études indépendantes montrent les effets dévastateurs que cette tendance a eus depuis dix ans. Depuis 1985, nous avons perdu des ventes de 260 millions de dollars et environ 4 170 emplois.

Pendant ce temps, les achats que les Canadiens ont fait, par correspondance, aux États-Unis ont augmenté de 12,4 p. 100 tandis que les commandes des entreprises canadiennes sont restées stables ou n'ont augmenté que de 3 p. 100. Je ne vais pas vous citer toutes les statistiques. La loi a pour effet d'abaisser de 40 \$ à 20 \$ la valeur des colis qui peuvent être importés au Canada sans payer de droits de douane. Si vous désirez poser des questions à ce sujet, n'hésitez pas.

Ce projet de loi sera appliqué dans le cadre d'un contrat—j'ignore s'il a déjà été signé—conclu entre les Douanes et les Postes canadiennes. Les Postes s'engageront, par contrat, à percevoir les droits de douane, la TPS et la taxe de vente provinciale si elle est applicable, autrement dit, dans les cas où la taxe est harmonisée. Pour le moment, il s'agit seulement du Québec. Il y aura pour cela des frais de manutention de 5 \$ par colis. Cela devrait améliorer la situation. Les entreprises canadiennes perdront moins de clients au profit des

[Text]

American direct sales merchandisers. The extent to which it will work remains to be seen.

There is also a corollary. As you know gifts received by Canadians from the United States at the present time have a \$40 exemption. Many of you probably receive gifts at Christmas. I recall a period when it was \$10. It has been gradually raised to \$40. It is being raised in Canada to \$60, to not to impede the receipt of gifts sent to Canadians from other countries. Is this a saw-off? No. The reason it is being done is because it has been compared to the exemptions for gifts received in other countries. In the United States putting it in Canadian dollars it is \$62, in Great Britain \$65, and in Australia \$192. If you look at France, there is virtually no exemption. Those are the areas of that mail order direct mailing. There are questions you may ask and we have people here who can assist me in answering those questions.

The other part was to turn our attention to that part designed to eliminate curved imbalance that exists in the interest provisions of customs legislation and to introduce some penalties or interest for those who could not comply. This is an odd situation. This will have no impact on the vast majority of importers in Canada who quickly and properly respond to what is being done and have been doing it for years. Rather these measures are aimed at those commercial importers who find it financially rewarding to delay filing their accounting documents and to pay their fair share of these duties and taxes to the Canadian government. Ironically, Customs and Excise of Revenue Canada pays interest to importers who have money owing to them in this respect, but in most instances there is no interest or penalty imposed on money owing to the Crown. This is an incentive for them to operate their business using interest-free money, which should have or might have been paid to the Crown if they had been prompt. There are occasions where more time is needed. This creates a better framework for good and obvious reasons and the minister is empowered to make those exemptions where proper reasons are given.

I emphasize that these proposals of interest and penalties assessed against delinquent payers will not affect the vast majority of importers who file their documents and pay their duties on taxes within the prescribed period of time. What we are trying to do with this bill is to give a level playing field in Canada, for importers who are expeditious in carrying out their returns and assessments and also for our mail order companies who are perhaps having a difficult time competing with the America firms who can mail stuff up here without paying GST, provincial sales tax or the proper duties. If we can overcome that, I think it will give a level playing field to those

[Traduction]

maisons américaines de vente par correspondance. Il reste à voir dans quelle mesure cela fonctionnera.

Il y a également un corollaire. Comme vous le savez, les cadeaux que les Canadiens reçoivent des États-Unis sont actuellement exonérés jusqu'à concurrence de 40 \$. Un grand nombre d'entre vous reçoivent sans doute des cadeaux pour Noël. Je me souviens de l'époque où la limite d'exonération était de 10 \$. Ce montant a été porté graduellement à 40 \$. Il passera à 60 \$ afin de ne pas empêcher les Canadiens de recevoir des cadeaux de pays étrangers. Lâchons-nous trop de lest? Non. Nous avons simplement comparé les exemptions accordées, pour les cadeaux, dans les autres pays. En dollars canadiens, l'exemption est de 62 \$ aux États-Unis, de 65 \$ en Grande-Bretagne, et de 192 \$ en Australie. Par contre, si vous prenez la France, il n'y a pratiquement aucune exemption. Telles sont les dispositions concernant la vente par correspondance. Si vous avez des questions à poser, nous avons ici des personnes qui pourront m'aider à vous répondre.

L'autre partie vise à éliminer le déséquilibre actuel dans les dispositions de la Loi sur les douanes concernant les intérêts et à instaurer des pénalités ou des intérêts pour ceux qui ne s'y conforment pas. La situation actuelle n'est pas très logique. Cette mesure n'aura aucune conséquence pour la majorité des importateurs canadiens qui s'acquittent rapidement de leurs obligations, et cela depuis des années. Elle vise plutôt les importateurs commerciaux qui trouvent plus rentable de produire tardivement leurs documents comptables et d'attendre pour payer leur juste part des droits et des taxes dus au gouvernement canadien. Le service des douanes et accise de Revenu Canada verse d'ailleurs des intérêts aux importateurs à qui il doit de l'argent à cet égard alors que, dans la plupart des cas, aucun intérêt ou pénalité n'est imposé aux personnes qui doivent de l'argent au gouvernement. Cela les incite à exploiter leur entreprise en utilisant de l'argent sans intérêt qu'elles auraient versé à la Couronne si on les y avait incitées. Dans certains cas, les importateurs ont besoin d'un délai supplémentaire. Cela crée des conditions plus équitables, pour des raisons évidentes, et le ministre a le droit d'accorder des exemptions lorsque les circonstances le justifient.

Je souligne que les dispositions imposant des intérêts et des pénalités aux mauvais payeurs ne toucheront pas la majorité des importateurs qui font leur déclaration et acquittent leurs droits de douane ou leurs taxes dans les délais prescrits. Ce projet de loi tente de rendre la situation plus équitable pour les importateurs canadiens qui s'empressent de produire leur déclaration ainsi que pour nos maisons de vente par correspondance qui ont sans doute des difficultés à concurrencer les firmes américaines qui peuvent expédier des marchandises chez nous sans payer la TPS, la taxe de vente provinciale ou les droits de douane. Si nous pouvons surmonter ces pro-

[Text]

corporations and companies in Canada. That essentially is the basis of the bill.

The Chairman: Are there any questions on the part of other senators?

We have Mr. Allan Popoff from the Department of Finance.

Senator Stewart: We have been told the bill would authorize the collection of interest where a commercial importer has been slow to make the appropriate customs duty payment. Will that interest money be deposited directly into the Consolidated Revenue Fund, to be available for appropriation for any purpose or is that money to be kept aside in the department and used for legitimate departmental purposes?

Is that money to be kept aside in the department and used for legitimate departmental purposes?

Mr. Allan Popoff, General Director, International Trade, Department of Finance: I do not know the accounting, and I do not think my colleagues from Customs and Excise know exactly how it would be accounted for. I would be surprised if it were used for general departmental purposes, but I have to admit we will have to look at that and get back to you.

Senator Stewart: It may not be a big amount, but obviously it is an amount worth legislation. I think we should have that information.

If the government is not now collecting duty on direct sales merchandise coming into Canada from the United States, how can one be certain as to the dollar value of the goods that are coming in? Is this just a guesstimate?

Mr. Popoff: No, senator, that would be an estimate. There is no certainty in these things. There is a count of the number of parcels that are coming in, so we have a sense of how many there are. After that, it becomes an estimate.

Senator Stewart: So you just take that and multiply—

Senator Barootes: I think the answer you are looking for is that a declaration is made on those parcels, and if that declaration is erroneous or if Post Office Customs, through their statistics—they have quite a sophisticated system of following it now on computers—find there has been a marked increase of these parcels coming in, the Post Office can make an assessment and can open these parcels and get a proper evaluation. Am I correct in that?

Mr. Popoff: It would be Customs that would open the parcel, not the Post Office.

[Traduction]

blèmes, nous offrirons aux entreprises canadiennes des conditions équitables. Voilà, dans les grandes lignes, la teneur de ce projet de loi.

Le président: D'autres sénateurs ont-ils des questions à poser?

M. Allan Popoff, du ministère des Finances, est ici.

Le sénateur Stewart: On nous a dit que le projet de loi autoriserait le gouvernement à percevoir des intérêts si un importateur commercial tardait à acquitter les droits de douane. Ces intérêts seront-ils déposés directement dans le Trésor pour être affectés à une fin quelconque ou le ministère va-t-il les mettre de côté pour s'en servir à des fins ministérielles légitimes?

Cet argent servira-t-il à couvrir les dépenses légitimes du ministère?

M. Allan Popoff, directeur général, Commerce extérieur, ministère des Finances: Je ne sais pas comment cet argent sera comptabilisé et je ne pense pas que mes collègues des Douanes et accise le sachent non plus. Je serais étonné qu'il serve à couvrir les dépenses générales du ministère, mais nous allons devoir examiner la question et vous répondre plus tard.

Le sénateur Stewart: Ce n'est peut-être pas un gros montant, mais de toute évidence, il vaut la peine de légiférer. Je pense que nous devrions obtenir ce renseignement.

Si le gouvernement ne perçoit pas actuellement de droits de douane sur les marchandises expédiées par la poste à partir des États-Unis, comment peut-on être certain de la valeur des marchandises en question? Est-ce seulement un chiffre très approximatif?

M. Popoff: Non, sénateur, il s'agit d'une estimation assez précise. Évidemment, il n'y a aucune certitude à l'égard de ce genre de choses. On compte le nombre de colis qui entrent et nous avons donc une assez bonne idée de leur nombre. À partir de cela, on établit des estimations.

Le sénateur Stewart: Par conséquent, vous vous contentez de multiplier ce nombre. . .

Le sénateur Barootes: Je crois savoir quelle réponse vous attendez. Ces colis font l'objet d'une déclaration et si cette déclaration est fausse ou si les services des Douanes postales constatent, grâce à leurs statistiques—vu qu'ils ont maintenant tout un système informatisé—que le nombre de colis qui entrent a beaucoup augmenté, ils pourront évaluer la situation et ouvrir ces colis pour vérifier leur valeur. Est-ce bien cela?

M. Popoff: Ce sont les Douanes qui ouvriraient le colis et non pas les Postes.

[Text]

Senator Barootes: Suppose you were getting 5,000 parcels a year from Akron, Ohio, and there is now a new mail order thing and there are 100,000 coming in.

Senator Stewart: At \$35 each.

Senator Barootes: All of them at just below the level. This would all be available, recorded, and one would have a high index of suspicion.

Senator Stewart: And consequently?

Senator Barootes: The Post Office, through the contractor arranging with the Customs, would intercept these parcels, open them, and not deliver them until duty, et cetera, is paid.

Senator Stewart: I am really asking about the present arrangement with the \$40 ceiling, whichever way you want to approach it. It seems to me that if it is just one type of commodity coming in, and you know what the genuine price of that is, and you know the number of parcels, then you can make a reasonable calculation. However, if it is compact disks, and it is hard to tell how many are in the package, in order to get the kind of hard figure you gave us, would you not have to open many of these packages? Is that now done?

Mr. Popoff: There would be sampling of the parcels that come in with declarations at whatever level.

Senator Stewart: So it is really a guesstimate.

Mr. Popoff: It is not that someone has counted every single parcel or counted everything in it.

Senator Stewart: Thank you.

The Chairman: Senator, would you move that we go back to the Senate without amendment?

Senator Barootes: Would you like me to move that this committee report Bill C-74 back to the Senate without amendment? I so move.

Senator Stewart: You have the answer on the question of what happens to the money.

Senator Barootes: I cannot answer specifically, but I would be almost certain it goes into the Consolidated Revenue Fund.

Mr. Popoff: You are absolutely right, senator. We did check while we were dealing with the other issue, and it does go into the CRF.

Senator Stewart: Thank you.

Senator Simard: On that question, are you telling us at the moment there is no revolving fund for that, except fines or penalties or interest, nor a procedure in which it can be used? It is done in other departments. I know what Senator Stewart

[Traduction]

Le sénateur Barootes: Supposons qu'on ait l'habitude de recevoir 5 000 colis par an de Akron, dans l'Ohio et qu'on en reçoive maintenant 100 000.

Le sénateur Stewart: À 35 \$ pièce.

Le sénateur Barootes: Tous ces colis se situent juste en dessous de la limite. Tous ces chiffres seraient dans l'ordinateur et on aurait alors de sérieux doutes.

Le sénateur Stewart: Et ensuite?

Le sénateur Barootes: Les Postes intercepteraient ces colis, par l'entremise de l'entrepreneur sous-traitant pour les Douanes, les ouvriraient et ne les livreraient pas tant que les droits de douane et autres taxes n'auraient pas été payés.

Le sénateur Stewart: Ce qui m'intéresse vraiment c'est de savoir comment on procède actuellement avec le plafond de 40 \$. Si c'est le même type de marchandise qui entre et si vous savez quel est son prix véritable ainsi que le nombre de colis, vous pouvez faire un calcul assez précis. Cependant, s'il s'agit de disques optiques et s'il est difficile de dire combien il y en a dans l'emballage, n'aurez-vous pas à ouvrir un grand nombre de ces colis pour parvenir au chiffre que vous nous avez indiqué? Comment procédez-vous actuellement?

M. Popoff: Nous faisons un échantillonnage des colis qui arrivent accompagnés d'une déclaration.

Le sénateur Stewart: Ce n'est donc qu'un chiffre très approximatif.

M. Popoff: Personne n'a compté chaque colis ou tout ce qu'il contenait.

Le sénateur Stewart: Merci.

Le président: Sénateur, proposez-vous que nous fassions rapport du projet de loi au Sénat sans proposition d'amendement?

Le sénateur Barootes: Voulez-vous que je propose que le Comité fasse rapport du projet de loi C-74 au Sénat sans proposition d'amendement? Je propose la motion.

Le sénateur Stewart: Vous avez la réponse à la question quant à l'utilisation de cet argent.

Le sénateur Barootes: Je ne peux pas y répondre de façon précise, mais je suis presque certain qu'il est versé dans le Trésor.

M. Popoff: Vous avez absolument raison, sénateur. Nous avons vérifié pendant que nous nous occupions de l'autre question et cet argent va effectivement dans le Trésor.

Le sénateur Stewart: Merci.

Le sénateur Simard: À ce propos, voulez-vous dire que, pour le moment, il n'y a pas de fonds renouvelable pour cela à par les amendes, les pénalités ou les intérêts, ni de procédure permettant d'utiliser cet argent? Cela se fait dans d'autres

[Text]

is getting at. I am interested to know whether, at the moment, in dealing with the Customs and Duty, there is a revolving fund where money comes in and goes out and helps the department cover part of its costs.

Mr. Popoff: I could not tell you about department accounting.

Senator Stewart: You see, chairman, the idea of the revolving fund may be relevant, because we were told the government pays out interest where it has owed money for a time. It could be that there is a fund into which interest to be paid will be deposited and from which the interest that the Crown is going to pay out, would be taken.

Senator Simard: And other expenditures.

Senator Stewart: Perhaps other expenditures. That is really the question.

Senator Simard: We shall wait for your answer.

The Chairman: Thank you. Are we all agreed on the motion of Senator Barootes?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you. Thank you, gentlemen.

With your permission, we now go to Bill C-22.

Honorable sénateurs, nous avons le plaisir et l'honneur d'avoir avec nous l'honorable Pierre Blais, ministre des Consommateurs et des Sociétés et ministre d'État (Agriculture).

Honorable sénateurs, puisque nous avons passé en première et en deuxième lecture cette loi, vous avez tous reçu, honorables sénateurs, une copie d'un sommaire qui a été préparé pour vous.

Le projet de loi C-22 est un projet de loi qui a été étudié en long et en large à tous les niveaux, aussi bien qu'en comité dans l'autre Chambre. Nous sommes heureux d'avoir l'honorable Pierre Blais ici avec nous pour peut-être nous mentionner les principaux points. Il y aura aussi le sénateur Kelleher.

Vous voulez nous dire un mot sénateur?

Senator Kelleher: There is no English translation. It is not that you do not speak beautifully. It is that I do not understand it very well.

Le président: Alors monsieur le ministre, vous m'excuserez de vous adresser la parole dans une autre langue que la mienne.

It is a pleasure to have you with us today. Each and every senator knows that this bill has been studied here and there,

[Traduction]

ministères. Je vois où le sénateur Stewart veut en venir. Je voudrais savoir si, pour le moment, les Douanes ont un fonds renouvelable où le ministère dépose cet argent et le retire pour l'aider à couvrir une partie de ses dépenses.

M. Popoff: Je ne suis pas en mesure de vous renseigner sur de la comptabilité du ministère.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, il y a peut-être un fonds renouvelable étant donné qu'on nous a dit que le gouvernement payait des intérêts lorsqu'il devait de l'argent depuis un certain temps. Il se peut qu'il y ait un fonds dans lequel on dépose les intérêts payés et où la Couronne puise les intérêts qu'elle verse.

Le sénateur Simard: Et de quoi couvrir ses autres dépenses.

Le sénateur Stewart: Peut-être également les autres dépenses. Voilà la question.

Le sénateur Simard: Nous allons attendre votre réponse.

Le président: Merci. Sommes-nous tous d'accord sur la motion du sénateur Barootes?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci. Merci, messieurs.

Si vous le permettez, nous allons maintenant passer au projet de loi C-22.

Honourable Senators, it is our pleasure and honour to have with us the Honourable Pierre Blais, Minister of Consumer and Corporate Affairs and Minister of State for Agriculture.

Honourable Senators, since we have considered this bill at first and second reading, you have all received a copy of a summary which was prepared for you.

Bill C-22 is a bill that has been studied extensively at all levels, both in Committee and in the other chamber. We are pleased to have the Honourable Pierre Blais here with us in order perhaps to give us the main points. There will also be Senator Kelleher.

You would like a word, Senator?

Le sénateur Kelleher: Il n'y a pas d'interprétation anglaise. Votre français est très agréable à entendre, mais je ne le comprends pas très bien.

The Chairman: Then, Sir, you will excuse me if I address you in a language other than my own.

C'est avec plaisir que nous vous accueillons parmi nous aujourd'hui. Tous les sénateurs savent que ce projet de loi a

[Text]

and we have received a working document. It is a pleasure to have the minister with us today.

Senator Kelleher, you introduced this bill in the Senate. Would you say a few words about this bill? I hope you agree with this bill.

Senator Kelleher: I discussed it with the minister, and I am awaiting his offer.

Colleagues, we should not lose sight of the fact that while economic times have changed, the world order has changed, the rules of finance and financing have changed, the bankruptcy bill has not changed since 1949. I believe this is the seventh attempt to amend this bill since 1975. The time has passed that this country can afford to allow this bill to stand in its present form.

At the present time, we lack in this country a mechanism similar to Chapter 11 in the United States. We do not have a bill that helps businesses survive. We have here a bill that in many respects turns out to be the enemy of survival and turns out not to be the friend of employees.

We presently have a system where if a company starts to experience financial difficulties, the secured creditor moves in under the terms of his security, has a receiver appointed, realizes on his assets, the business is gone, and so are the jobs. What this bill is going to try to do is to rectify some of these problems.

This bill contains a provision which will permit the company to ask leave of the court for a period of 30 days to attempt to re-organize its economic activities, and it can have that period extended for up to five further months. During this period, the secured creditor will not be able to move in and act under the power of his particular security.

Another problem that we experience very often is when the major company goes down, the suppliers who have supplied materials to that company are caught up, and they lose everything. Under this bill, a supplier will have 30 days after filing within which to take back his goods. This is going to be of great benefit to suppliers as well.

In the long run, this is going to help retain jobs, and I know there is a concern and a criticism that the section dealing with the wage-earner protection plan has been deleted, and I am sure the minister will discuss this with you fully.

The bill is going to provide for an efficient and inexpensive way for the consumer, the small individual, to re-organize his obligations. We do not have anything like that now. If in the end he does decide to do what is known as a summary bankruptcy, which is cheap and efficient, he will be able to do so because the present limit of \$500 in net assets is going to be increased to \$5,000.

[Traduction]

déjà été étudié ici et là et nous avons reçu un document de travail. Nous nous réjouissons d'accueillir le ministre aujourd'hui.

Sénateur Kelleher, vous avez présenté ce projet de loi au Sénat. Pourriez-vous nous en parler un peu? J'espère que vous êtes d'accord avec cette mesure.

Le sénateur Kelleher: J'en ai discuté avec le ministre et j'attends son offre.

Chers collègues, il ne faut pas oublier que, même si la situation économique a changé, si l'ordre mondial a changé et si les règles de la finance et du financement ont changé également, la Loi sur la faillite est restée la même depuis 1949. C'est la septième fois, je crois, qu'on cherche à modifier cette loi depuis 1975. Notre pays ne peut plus se permettre de la conserver sous sa forme actuelle.

Le Canada aurait besoin d'un mécanisme semblable au chapitre 11 de la loi américaine. Nous n'avons pas de loi qui puisse aider les entreprises à survivre. À bien des égards, notre législation les en empêche et ne fait pas grand-chose non plus pour aider les employés.

Selon le système actuellement en vigueur, si une entreprise commence à éprouver des difficultés financières, le créancier garanti fait nommer un séquestre, réalise son actif et l'entreprise disparaît ainsi que les emplois. Ce projet de loi tente de remédier à certains de ces problèmes.

Cette mesure contient une disposition qui permettra à l'entreprise de demander au tribunal un délai de 30 jours pour réorganiser ses activités économiques et cette période pourra être prolongée pendant cinq mois de plus. Pendant ce temps, le créancier garanti ne pourra pas intervenir en vertu de sa garantie.

D'autre part, il arrive souvent que, lorsque l'entreprise principale fait faillite, les fournisseurs qui l'ont approvisionnée perdent tout. Cette mesure accorde au fournisseur 30 jours après la déclaration de faillite pour récupérer ses marchandises. Cette disposition sera également très bénéfique pour les fournisseurs.

À long terme, cette mesure aidera à conserver des emplois et, à ce propos, je sais que la suppression de l'article concernant le régime de protection des salariés a été très critiquée. Je suis certain que le ministre en discutera avec vous.

Ce projet de loi va fournir au consommateur, au particulier, un moyen efficace et peu coûteux de restructurer ses obligations financières. Il n'existe aucune disposition en ce sens à l'heure actuelle. Si, en fin de compte, il décide d'opter pour ce que l'on appelle une faillite sommaire, qui est peu coûteuse et efficace, il pourra le faire étant donné que le plafond actuel de 500 \$ d'actif net sera porté à 5 000 \$.

[Text]

Crown priorities in some respects have been reduced to that of the regular class of creditors.

Colleagues, this is a bill whose time has come, and if we can heed the words of that great financial paper known as the *Financial Post*, in yesterday's editorial, they say:

If the senators want to strike a blow for their beleaguered institution, they will waste no time approving this bill.

Senators, with those ringing words, I turn you over to the tender mercies—

Mr. Pierre Blais, Minister of Consumer and Corporate Affairs and Minister of State (Agriculture): Can you tell me where you see that? I have no recollection of that.

Senator Kelleher: I turn you over to the minister who will be able to discuss this in much greater detail with you than I have, and, I am sure, answer any of your questions.

The Chairman: Mr. Minister, we will have translation within a minute. Would you prefer to wait?

Mr. Blais: I will go. I do not really mind.

The Chairman: If you wish, please introduce your colleagues.

Mr. Blais: I have my assistant deputy minister—

Senator Simard: Do we have translation now?

The Chairman: No.

Senator Simard: I think we should wait. When there are a number of meetings, it is always a problem. We are always told we do not have the staff. I am sick and tired of accepting first or second or third precedent. If you think it is only five minutes, let us wait five minutes.

The Chairman: If you go on for a minute or two, I see them over there, and—

Senator Simard: If they are telling us they are ready, let us hear it. Maybe you can try, and we will see what happens.

Mr. Blais: I was going to make my remarks in both languages, so I do not care. It is up to you. I am in your hands.

The Chairman: Mr. Blais, we are back on the record. Please proceed.

Mr. Blais: First let me introduce the people who are with me: Assistant Deputy Minister, Morris Rosenberg; George Redling, Superintendent of Bankruptcy; Gordon Marantz, legal advisor; and Jacques Hains, Director, Consumer and Corporate Review. You can imagine that after 43 years a lot of

[Traduction]

À certains égards, la priorité de la Couronne a été réduite au même niveau que celle des créanciers ordinaires.

Chers collègues, ce projet de loi se faisait attendre depuis longtemps et, comme on pouvait le lire, hier, dans l'éditorial du grand journal financier qu'est le *Financial Post*:

Si les sénateurs voulaient marquer un point pour leur institution ébranlée, ils n'hésiteraient pas un instant à approuver ce projet de loi.

Sénateurs, sur ces belles paroles, je vais vous livrer à la merci. . .

M. Pierre Blais, ministre, Consommateurs et Sociétés et ministre d'État (Agriculture): Pouvez-vous me dire où vous avez vu cela? Je ne m'en souviens pas.

Le sénateur Kelleher: Je vous livre au ministre qui pourra discuter de cette mesure plus en détail que je ne l'ai fait et répondre à toutes vos questions.

Le président: Monsieur le ministre, nous aurons le service d'interprétation dans un instant. Préférez-vous attendre?

M. Blais: Je vais commencer. Ce n'est pas bien important.

Le président: Si vous le voulez bien, pouvez-vous nous présenter vos collègues.

M. Blais: J'ai mon sous-ministre adjoint. . .

Le sénateur Simard: Les interprètes sont-ils arrivés?

Le président: Non.

Le sénateur Simard: Je pense que nous devrions attendre. Quand il y a de nombreuses réunions en même temps, cela pose toujours un problème. On nous dit toujours qu'on manque de personnel. J'en ai assez d'accepter ce genre de précédent l'un après l'autre. Si vous pensez que cela prendra seulement cinq minutes, attendons.

Le président: Si vous pouvez attendre une minute ou deux, je les vois là-bas et. . .

Le sénateur Simard: S'ils nous font signe qu'ils sont prêts, allons-y. Peut-être pourriez-vous essayer et nous verrons ce qui se passe.

M. Blais: Comme j'allais faire mon exposé dans les deux langues, cela n'a pas d'importance. C'est à vous d'en décider. Je m'en remets à vous.

Le président: Monsieur Blais, nous reprenons. La parole est à vous.

M. Blais: Je voudrais d'abord vous présenter les personnes qui m'accompagnent. Morris Rosenberg, sous-ministre adjoint; George Redling, surintendant des faillites; Gordon Marantz, conseiller juridique et Jacques Hains, directeur, Examen des consommateurs et des sociétés. Comme vous pouvez

[Text]

people are anxious about this legislation. It was not to force anything, but people are interested in the process.

Je vous remercie de m'offrir cette occasion de discuter avec vous de ce projet de loi concernant la faillite et l'insolvabilité.

Je voudrais en particulier profiter de cette occasion pour vous remercier de votre coopération et de votre sens des responsabilités en faisant en sorte que cette législation puisse être approuvée rapidement. Je sais que vous avez beaucoup de législation devant vous et qu'en fin de session, c'est toujours la même chose. On se bouscule toujours et je peux comprendre que c'est beaucoup plus exigeant de la part des membres du Sénat.

Les parlementaires de toutes allégeances politiques, monsieur le président, ont parcouru beaucoup de chemin depuis que j'ai eu l'honneur de déposer ce projet de loi, il y a un peu plus d'un an. Je trouve très encourageant de constater que les trois grands partis politiques aient pu travailler ensemble dans un réel esprit de coopération et de bon vouloir collectif en façonnant une loi qui réponde aux impératifs d'une économie moderne, dynamique et diversifiée qui se compare à l'économie canadienne.

Je dois mentionner que nous allions procéder, monsieur le président, à une préétude; nous avons remis le projet de loi à un comité de la Chambre qui avait procédé à une préétude avant qu'il ne revienne à la Chambre pour la deuxième lecture. C'était une première fois et les résultats ont été très bons puisque plusieurs amendements ont été apportés au projet de loi vraiment jusqu'à la fin.

To say that this legislation has received a healthy degree of study is an understatement. In fact Bill C-22 has seen an unprecedented amount of consultation, debate and parliamentary examination. While the process has not always been easy, I believe members of Parliament and senators will agree that this bill will improve greatly the effectiveness and the balance of Canadian bankruptcy law.

Une période de 43 ans sans qu'une loi ne puisse être modifiée illustre bien la complexité des questions à résoudre. Il y avait plusieurs intérêts divergents à réconcilier; je les énumère rapidement: les prêteurs, les emprunteurs, les propriétaires, les locataires commerçants, les fournisseurs, les syndicats, pour n'en nommer que quelques-uns.

Nous pouvons tous être fiers de notre succès à avoir créé un large consensus autour du projet de loi. Les modifications à la loi seront accueillies avec soulagement par nos entreprises qui vont pouvoir, dorénavant, se restructurer plutôt que de se voir démantelées et liquidées. Elles seront également fort bien accueillies par les fournisseurs qui, autrement, auraient pu subir un triste sort, comme le sénateur Kelleher. . .

[Traduction]

l'imaginer, au bout de 43 ans, bien des gens tiennent beaucoup à ce que cette loi soit adoptée. Les gens s'intéressent au processus et nous n'avons pas eu à leur forcer la main.

I thank you for affording me this opportunity to discuss the bill on bankruptcy and insolvency with you.

In particular, I would like to take this opportunity to thank you for your cooperation and your sense of responsibility in ensuring that this legislation is passed quickly. I know that you have a great deal of legislation before you and that it is always the same thing at the end of a session. The pressure is always on, and I can understand that much greater demands are placed on members of the Senate.

Mr. Chairman, parliamentarians of every political stripe have come a long way since I had the honour to table this bill a little more than a year ago. I find it very encouraging to see that the three major political parties have been able to work together in a true spirit of cooperation and collective good will by fashioning a statute that meets the imperatives of a modern, dynamic and diversified economy that compares to the Canadian economy.

I should mention, Mr. Chairman, that we were going to proceed with a preliminary study; we submitted the bill to the House of Commons Committee, which conducted a preliminary study before it returned to their House for second reading. That was a first, and the results were very good since a number of amendments were made to the bill really right up until the end.

Le moins qu'on puisse dire est que cette mesure a été étudiée en long et en large. Le projet de loi C-22 a fait l'objet de consultations sans précédent ainsi que de longs débats et de longues études au Parlement. Cela n'a pas toujours été facile, mais les députés et les sénateurs conviendront sans doute que ce projet de loi améliorera nettement la législation canadienne sur la faillite sur le plan de l'efficacité et de l'équilibre.

A period of 43 years without a bill being able to be amended clearly demonstrates the complexity of the questions to be resolved. There were a number of divergent interests to be reconciled; I will list them quickly: lenders, borrowers, owners, commercial tenants, suppliers and trustees, to name only a few.

We can all be proud of our success in reaching a broad consensus on the bill. The amendments to the Act will be welcomed with relief by our businesses, which will now be able to restructure rather than be dismantled and liquidated. They will also be warmly welcomed by suppliers, who otherwise might have met a sad fate, as Senator Kelleher. . .

[Text]

Senator Kelleher spoke earlier about the domino effect; once someone gets in trouble it puts a lot of other small businesses or customers in trouble.

Elles seront également bien accueillies par les syndicats qui verront leurs responsabilités en matière de dommage à l'environnement circonscrites. C'est une nouvelle mesure qui avait été réclamée et cela va éviter qu'il y ait des sites qui soient abandonnés à travers le Canada pour des problèmes d'environnement.

Elles seront bien accueillies par nos concitoyens et nos concitoyennes également qui pourront désormais bénéficier d'une loi qui soit plus flexible, plus efficace, et également, il faut le dire, moins coûteuse à utiliser.

I again thank honourable senators for their appreciation of the urgency of moving this bill forward. As noted yesterday in the *Financial Post*, this legislation will provide a vital tool to help stem the flow of bankruptcies that continue to bleed our economy. The three-year review of the Bankruptcy and Insolvency Act will ensure that we build upon our achievements. I would be pleased to respond to the questions on Bill C-22.

I discussed as well with Opposition the last element put aside, wage earners protection. It is an important element, but given that we could not achieve a consensus on that important element, we had to put it aside and go on with where we had consensus. We agreed that I will launch, as soon as the House of Commons returns this fall, a joint committee. I will suggest, but it is up to the house and the Senate, that we form a joint committee to look into the matter of wage-earner protection and find through the different elements and different options gathered, a solution to that important element.

Je suis à vous et je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Une première question. Je comprends qu'avec l'opposition libérale vous avez fait un arrangement très clair et précis, même sur papier, est-ce que c'est juste?

M. Blais: En fait, on a jeté sur papier, monsieur le président, avec le sénateur Kirby qui avait exprimé...

Le président: J'ai un papier ici mais j'ignore... Je voudrais avoir votre consentement ou votre agrément... Est-ce que cette entente-là, c'est la vôtre? Je comprends que vous formerez un comité. Je l'ai en Anglais, je vais vous la lire:

There will be eight Members of Parliament, five P.C.s, two Liberals, one NDP and five senators, three P.C. and two Liberals on the committee.

Mr. Blais: As we always do in our British parliamentary system, there has been a little discussion behind the curtains. We cannot achieve agreement. The agreement will have to be

[Traduction]

Comme le sénateur Kelleher l'a déjà dit, la faillite d'une entreprise se répercute sur un tas d'autres petits fournisseurs ou clients en difficulté.

They will also be welcomed by the trustees whose responsibilities regarding environmental damage will be limited. This is a new measure which was requested, and it will prevent there being abandoned sites across Canada causing environmental problems.

They will also be welcomed by our fellow citizens, who will now have a statute that is more flexible, more effective and, I should say, less costly to use.

Je remercie encore une fois les sénateurs d'avoir compris l'urgence d'adopter ce projet de loi. Comme on pouvait le lire dans le *Financial Post* d'hier, cette mesure servira à endiguer la vague de faillites qui continue à noyer notre économie. La révision, dans trois ans, de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, nous permettra d'apporter encore de nouvelles améliorations. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions sur le projet de loi C-22.

J'ai également discuté avec l'Opposition du dernier élément qui a été mis de côté, soit la protection des salariés. Il s'agit d'un élément important, mais comme nous ne parvenions pas à nous entendre, nous avons dû y renoncer pour le moment afin de pouvoir donner suite aux dispositions sur lesquelles nous avons obtenu un consensus. Il est entendu que, dès le retour de la Chambre des communes, cet automne, j'établirai un comité mixte. J'en ferai la suggestion, mais ce sera aux Communes et au Sénat de décider de constituer un comité mixte pour étudier la question de la protection des salariés et examiner les diverses options en vue de parvenir à une solution.

I am now prepared to answer your questions.

The Chairman: A first question. I understand that you made a very clear and specific arrangement, on paper even, with the Liberal opposition. Is that correct?

Mr. Blais: In fact, Mr. Chairman, we put down on paper, with Senator Kirby, who had expressed...

The Chairman: I have a piece of paper here, but I do not know... I would like to have your consent or your agreement... Is this agreement yours? I understand that you will form a committee. I have it in English; I will read it to you:

Ce comité sera constitué de huit députés dont cinq Conservateurs, deux Libéraux et un Néo-démocrate et de cinq sénateurs, soit trois Conservateurs et deux Libéraux.

M. Blais: Comme nous le faisons toujours dans notre système parlementaire britannique, nous avons eu quelques discussions en coulisses. Nous n'avons pas réussi à nous enten-

[Text]

arranged in the house and the Senate when the two chambers get together to take the decision. I should mention that we agree on both.

The Chairman: It is an agreement in principle—

Mr. Blais: Exactly.

The Chairman: —with representatives from the Senate and the House of Commons. In the House of Commons, the three parties will be represented and in the Senate, both parties will be represented. Are senators aware of this arrangement? I would like to be sure we understand each other.

Mr. Blais: Unfortunately the senator is not here, but we discussed it and they said they would be comfortable with a commitment from me that we will ask the house to have a committee to study the specifics and report by June 1993. I agree with what was asked of me. I think it is fair. It will allow us to arrive at a solution. We need time to get a census and during that time we will have this reorganization process with a lot of amendments that will be useful for Canadians.

Je pense que l'on devait procéder le plus rapidement possible.

Le président: J'ai parlé avec le sénateur Kirby qui m'a dit qu'il était d'accord et que son parti était d'accord. Mais je ne veux pas parler en leur nom.

Senator Stewart: Just for greater certainty, I gather that this proposed special joint committee is to deal specifically with the matter of making some provision to pay unpaid wages, is that correct?

Senator Kelleher: It is the wage-earner protection section that was deleted from the original bill.

Senator Stewart: I understand that.

Senator Kelleher: We have, notwithstanding that deletion, increased the priority from \$500 to \$2,000. There is already a provision in this bill which says there will be a complete review within three years, but because of this deletion the minister has agreed to this joint committee so that we will review that deleted portion starting this fall and complete our report by June.

Senator Stewart: That is very interesting. It seems to imply that the development of a part of a government bill is being transferred from the government to a joint committee of the two houses of Parliament. That is a good old 19th century tradition. It is not one that we have practised very much in the 20th century. It is interesting to see antique ways revived.

Senator Kelleher: Sometimes a little retrogression is a good thing.

[Traduction]

dre. Cette entente devra être conclue aux Communes et au Sénat quand les deux chambres se réuniront pour prendre une décision. Je signale que nous sommes d'accord sur les deux.

Le président: Vous êtes d'accord sur le principe. . .

M. Blais: Exactement.

Le président: . . .selon lequel il y aura des représentants du Sénat et de la Chambre des communes. Aux Communes, les trois partis seront représentés et, au Sénat, les deux partis siégeront au comité. Les sénateurs sont-ils au courant de cette entente? Je veux être certain que nous nous comprenions bien.

M. Blais: Malheureusement, le sénateur n'est pas là, mais nous en avons discuté et les Libéraux étaient d'accord à la condition que je m'engage à demander à la Chambre de constituer un comité pour étudier la question et présenter un rapport d'ici juin 1993. J'ai accepté. Cela me paraît équitable. Nous pourrions ainsi parvenir à une solution. Nous avons besoin de temps pour obtenir un consensus et, d'ici là, nous procéderons à cette réorganisation et à un tas de modifications qui seront utiles pour les Canadiens.

I believe we should proceed as quickly as possible.

The Chairman: I spoke with Senator Kirby, who told me that he agreed and that his party agreed, but I do not want to speak on their behalf.

Le sénateur Stewart: Pour être bien certain, le comité spécial mixte en question serait chargé d'examiner la question des salaires non payés. C'est bien cela?

Le sénateur Kelleher: Il s'agit de la disposition sur la protection des salariés qui a été supprimée du projet de loi initial.

Le sénateur Stewart: J'ai compris cela.

Le sénateur Kelleher: Malgré cette suppression, nous avons porté la priorité de 500 \$ à 2 000 \$. Ce projet de loi contient déjà une disposition disant que la loi sera entièrement révisée dans trois ans, mais le ministre a accepté que l'on forme un comité mixte qui examinera la disposition qui a été supprimée et présentera son rapport d'ici juin.

Le sénateur Stewart: C'est très intéressant. Cela laisse entendre que le gouvernement laisse un comité mixte des deux Parlements élaborer une partie d'un projet de loi. C'est une vieille tradition du XIX^e siècle. Nous n'avons pas été très fidèles à cette tradition au cours du XX^e siècle. Il est intéressant de la voir renaître.

Le sénateur Kelleher: Un retour en arrière a parfois du bon.

[Text]

Senator Stewart: Is the implication that the government will accept the report of that joint committee. Will the government be bound by that report?

Mr. Blais: You have a lot of experience and you know that there is no government in the world that would agree with a conclusion that has not yet been struck and put in place. We thought that it was a good idea. We will be able to reach for a consensus. There were problems in the past with a couple of bills that came to the Senate. The real problem was that we never reach a consensus on that wage-earner protection element of the bill. So the rest of the elements were put aside, awaiting a consensus on that part. We suggest that we go for where we have consensus and try again with a committee, with a mandate and timeframe to come up with a consensus. We have a few ideas on the table.

Senator Stanbury: Among whom are we trying to get consensus? Is that parliamentarians, business community or business and labour?

Mr. Blais: Among parliamentarians, but not only among parliamentarians because we have stakeholders who are interested—the business community, the labour community as well as the provinces. One of the problems we have is with possibilities. Some people said you should tax both employers and employees, but we do not have the jurisdiction because it is under provincial jurisdiction. With regard to insurance, you have one exception, and that is UIC, to the Constitution. So we had to look at different possibilities and do more study. Some people suggested we could put a fee on assets. With this bill, that was not possible. All the options are there and we thought we should perhaps be looking at those options with the stake holders. I cannot guarantee a solution, but with a committee of the Senate and the House together, hearing witnesses looking to different options, we could get a better solution. I am a pragmatic man and I try to help and to do the best to improve the bill.

Senator Stanbury: I agree with Senator Stewart, it is an odd way to go about getting a policy. I suppose there is no reason why ingenuity should not come up with anything that will work. I do not really object. I do object to the bill being without that kind of protection. That is a great shame. My background in the legislative area is not deep enough for me to understand exactly what the problems have been and perhaps the best way to deal with it is in the suggested format.

Senator Kelleher: When we had our hearings, we had a number of witnesses appear to brief us. We all agreed that the bill presently before us is a great step forward. I think one of

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Cela veut-il dire que le gouvernement acceptera le rapport de ce comité mixte? Sera-t-il tenu d'appliquer ce rapport?

M. Blais: Étant donné votre longue expérience, vous devez savoir qu'aucun gouvernement au monde n'accepterait d'avance des conclusions qui n'ont pas encore été tirées. L'idée nous a paru bonne. Cela nous permettra de parvenir à un consensus. Un ou deux projets de loi qui ont été renvoyés au Sénat ont déjà posé des problèmes. La difficulté dans ce cas-ci est que nous n'avons jamais réussi à nous entendre sur les dispositions touchant la protection des salariés. Par conséquent, nous l'avons laissée de côté en attendant un consensus. Nous proposons de commencer par adopter les dispositions sur lesquelles nous sommes d'accord et d'essayer de nouveau de nous entendre dans le cadre d'un comité qui aura un certain mandat et un certain délai. Nous avons déjà émis quelques idées.

Le sénateur Stanbury: Entre qui cherche-t-on à créer ce consensus? Est-ce avec les parlementaires, le milieu des affaires ou le patronat et les syndicats?

M. Blais: Entre les parlementaires, mais pas seulement entre eux étant donné que cela intéresse aussi le milieu des affaires, les syndicats et les provinces. Ce sont les diverses options qui posent notamment un problème. Certains estiment qu'il faudrait taxer à la fois les employeurs et les employés, mais que nous ne sommes pas compétents en la matière étant donné qu'il s'agit d'un champ de compétence provinciale. En ce qui concerne l'assurance, il y a une exception dans le cas de l'assurance-chômage. Nous devons donc examiner les diverses possibilités et étudier davantage la question. Certaines personnes ont proposé d'instaurer un droit sur l'actif. Il n'était pas possible de le faire au moyen de ce projet de loi. Les possibilités sont multiples et nous croyons souhaitable de les examiner avec les intervenants. Je ne peux pas garantir une solution, mais un comité du Sénat et des Communes qui entendra des témoins au sujet des diverses options pourrait trouver une meilleure solution. Je suis un homme pragmatique et j'essaie de faire de mon mieux pour améliorer ce projet de loi.

Le sénateur Stanbury: Je suis d'accord avec le sénateur Stewart pour dire que c'est une curieuse façon d'établir une politique. Je ne vois aucune raison pour que cela ne permette pas de trouver une solution. Je n'y vois pas vraiment d'objection. Par contre, je déplore que ce genre de protection ne soit pas prévu dans le projet de loi. C'est honteux. Néanmoins, mon expérience législative n'est pas suffisamment vaste pour me permettre de comprendre exactement la nature des problèmes et la formule que vous suggérez est peut-être la meilleure façon d'y remédier.

Le sénateur Kelleher: Quand nous avons tenu nos audiences, nous avons entendu un certain nombre de témoins. Nous avons tous reconnu que ce projet de loi constituait un

[Text]

the witnesses used a phrase I like very much, "We must not permit the best to become the enemy of the good". I would urge that we seriously consider that alternative method of trying to resolve a very difficult problem.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have not been involved in the pre-study of the bill. I am looking for the clause that deals with consumer debtors, where we have a definition of a consumer debtor as an insolvent natural person whose debts were less than \$75,000. Where is that in the bill?

Mr. Blais: Page 40, clause 66.11.

Senator Stewart: I understand that the amount in here can be changed by regulation. Is that correct? Where do I find the provision authorizing such a change.

Mr. Morris Rosenberg, Assistant Deputy Minister, Corporate Affairs and Legislative Policy, Department of Consumer and Corporate Affairs: The definition of "consumer debt" itself says that the amount does not exceed \$75,000 or such other maximum as is prescribed. That is where you will find the power and authority.

Senator Stewart: Where do we have in this bill the authority to prescribe.

Mr. Rosenberg: There is a regulation making authority which would correspond to this. We have not prescribed any other amount yet. The reason for the section is because of inflation. We want the ability to raise the amount to have it reflect the realities of the future market place. The prescription power is in the original act, not in the amending bill.

Senator Stewart: Are you implying that there was a comparable section with regard to consumer debtors in the original act?

Mr. George Redling, Superintendent of Bankruptcy: There was no similar provision in the current Bankruptcy Act. Consumer proposals in the current act had to be done under the general proposal section, used for the most part by businesses. This is a new provision to allow consumers to more easily make proposals to their creditors.

Senator Stewart: I understand that. It would appear that the power to prescribe, which was in the original act, is now being used for a purpose in addition to the original purpose.

Mr. Redling: Yes.

Mr. Gordon Marantz, Counsel, Osler, Hoskin & Harcourt: There is in the act, a general regulation-making power to pass regulations that carry forward the intention of the statute. Those things that may be dealt with by regulation are

[Traduction]

grand pas en avant. Un des témoins a fait cette réflexion que j'aime beaucoup: «Il ne faut pas laisser le mieux devenir l'ennemi du bien». Je vous exhorte à examiner sérieusement cette façon de résoudre un problème très complexe.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je n'ai pas participé à l'étude préliminaire de ce projet de loi. Je cherche l'article sur le consommateur débiteur où ce dernier est défini comme une personne physique insolvable dont les dettes se chiffrent à moins de 75 000 \$. Où cela figure-t-il dans le projet de loi?

M. Blais: Page 40, article 66.11.

Le sénateur Stewart: Si j'ai bien compris, le montant qui figure ici peut être modifié au moyen d'un règlement. Est-ce exact? Où figure la disposition autorisant ce changement?

M. Morris Rosenberg, sous-ministre adjoint, Sociétés et politique législative, ministère des Consommateurs et des Sociétés: Une dette de consommation est définie comme un montant n'excédant pas 75 000 \$ ou tout autre montant prescrit. C'est là que figure l'autorisation de modifier le montant.

Le sénateur Stewart: Où se trouve le pouvoir de prescrire dans ce projet de loi?

M. Rosenberg: Il y a là le pouvoir de prendre des règlements, ce qui revient au même. Nous n'avons pas encore prescrit d'autres montants. Cette disposition est là à cause de l'inflation. Nous voulons pouvoir augmenter le montant pour tenir compte des réalités futures du marché. Le pouvoir de prescription figure dans la loi initiale et non pas dans le projet de loi modificatif.

Le sénateur Stewart: Voulez-vous dire qu'il y a, dans la Loi initiale, un article comparable concernant le consommateur débiteur?

M. George Redling, surintendant des faillites: Il n'y avait pas de disposition semblable dans la Loi sur la faillite. Dans la législation actuellement en vigueur, les propositions de consommateur étaient englobées dans les dispositions générales concernant les propositions et c'étaient surtout les entreprises qui s'en prévalaient. Il s'agit là de quelque chose de nouveau qui permettra aux consommateurs de faire plus facilement des propositions à leurs créanciers.

Le sénateur Stewart: Je comprends. Il semble que le pouvoir de prescrire des règlements, qui figurait dans la loi initiale, sert maintenant à des fins supplémentaires.

M. Redling: En effet.

M. Gordon Marantz, conseiller, Osler, Hoskin & Harcourt: La Loi prévoit un pouvoir général de réglementation qui permet de prendre des règlements pour appliquer les intentions de la loi. Ces questions peuvent être réglées par voie de

[Text]

specified in the statute. We just added to the category of things that may be dealt with by regulation.

Senator Stewart: We are given a plausible explanation of why you might want to raise the amount above \$75,000. Does that appear anywhere in either the act or in this bill to amend the acts?

Mr. Rosenberg: The explanation?

Senator Stewart: Yes:

Mr. Rosenberg: No.

Senator Stewart: We are sensitive about this because we have been told by Senator Murray that we should not accept the words of a minister or of a deputy minister as to intention, but we should look only at the black letter of a statute. Consequently, I have no reason to doubt what we are now being told as to the present intention, but if I am told that intention is not engrossed in the bill, I become uneasy. Because a subsequent minister, for a different purpose, might raise the amount.

Mr. Blais: One of the problems with the actual legislation is that we could not revise it back 43 years because we could not get a consensus. This is the problem when you are looking at numbers. I cannot comment on other legislation, but we just tried to get the flexibility so that we are not forced to always amend the legislation every time we try to do something.

We are breaking new ground with this part of the legislation. That is a consumer proposal. We tried to do our best. The different witnesses we met with were satisfied with the way we dealt with this element. This is the first time as far as I know that we have had this particular problem. I take your point, but obviously another minister who knows, could change it but we still have the regulation process and it is transparent as well. It cannot be done behind curtains. It has to be public and after consultation. I think we have to balance between real legislation that provides the fundamentals and regulations that provide some flexibility to the government to manage things over time. I understand your point, but we have done the best under the circumstances.

Senator Stewart: I am certainly not complaining about government and Order in Council. That was the accusation that was always thrown at the party which I happened to belong to by the minister's party. It is a very extensive delegation of power to say that it is not to exceed \$75,000 or such other maximum, as is prescribed, without setting forth any criteria as to how the other maximum should be determined.

[Traduction]

règlement, comme c'est précisé dans la loi. Nous avons simplement ajouté quelque chose à la liste des questions qui peuvent être réglées au moyen d'un règlement.

Le sénateur Stewart: Vous nous avez donné une explication plausible quant aux raisons pour lesquelles vous pourriez porter le montant prévu au-dessus de 75 000 \$. Cela figure-t-il dans la Loi ou dans ce projet de loi modificatif?

M. Rosenberg: L'explication?

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Rosenberg: Non.

Le sénateur Stewart: C'est une question à laquelle nous attachons de l'importance, car le sénateur Murray nous a dit qu'il ne fallait pas croire aux intentions exprimées par un ministre ou un sous-ministre et se fier uniquement à la lettre de la loi. Par conséquent, nous n'avons aucune raison de douter de vos intentions actuelles, mais si cette intention ne figure pas noir sur blanc dans le projet de loi, cela me semble insuffisant. Un de vos successeurs pourrait très bien relever ce montant pour une raison différente.

M. Blais: L'un des problèmes que posait la loi actuelle est que nous n'avons pas pu la réviser depuis 43 ans faute d'un consensus. C'est là le problème que posent les chiffres. Je ne peux pas parler des autres lois, mais nous avons simplement essayé d'apporter à celle-ci suffisamment de souplesse de façon à ne pas être obligés de la modifier constamment.

Dans cette partie de la loi, nous avons innové en ce qui concerne les propositions de consommateur. Nous avons essayé de faire de notre mieux. Les témoins que nous avons rencontrés étaient satisfaits de la façon dont nous avons abordé cette question. À ma connaissance, c'est la première fois que nous avons eu ce problème. Je comprends votre objection et il est vrai qu'un autre ministre pourrait changer cela, mais il y aura toujours la procédure de réglementation qui est également transparente. On ne peut pas agir à l'insu du public. Ces changements doivent être apportés publiquement et après avoir tenu des consultations. Il faut établir un juste équilibre entre la loi comme telle qui énonce les principes fondamentaux et le règlement qui laisse au gouvernement une certaine marge de manoeuvre pour adapter la situation aux réalités. Je comprends votre objection, mais nous avons fait de notre mieux dans les circonstances.

Le sénateur Stewart: Je ne me plains pas de l'administration par décret. Le parti du ministre accusait constamment mon parti de gouverner ainsi. Vous procédez à une délégation de pouvoirs très importante quand vous dites que le montant ne doit pas excéder 75 000 \$ ou tout autre montant prescrit sans énoncer de critères quant à la façon dont le nouveau montant sera déterminé.

[Text]

Mr. Blais: We have the three-year review process that will show us a few things about how it is going. We are really breaking new ground by allowing consumers to have access to proposals. We will have down the road, an opportunity to look at it.

Senator Stanbury: Mr. Chairman I come back to my concern about the consensus that we have been talking about, about the employees protection fund.

I have before me Commons Debates in which Mr. McDermid says the committee people have worked extremely hard to get consensus. He says it is a unique effort, and they have unanimous consent of the committee to tell the government that they think the super priority is the way to go because we cannot impose a new tax on those groups that I just mentioned, particularly small and medium-sized businesses in Canada. It sounded as though you had a consensus. What happened to that consensus? That was an all-party agreement at the committee level.

Mr. Blais: That was consensus at committee level with elements they have before them. We re-discussed that element. We have consensus with the stakeholders. This is another point. I have to go back a little. When we brought the legislation in a year ago, it was well received. After a certain period of time, we had some problems with this wage-earner protection element. I would say that the committee members were concerned about that, as we all were. They tried, as we did, to find a solution. We could not as a government get the stakeholders together to find that solution. This super priority element had been contemplated at the time, but the problem we had was that it was said by a lot of witnesses that it is not going to work because the bankers will apply

Monsieur le président, je ne veux pas prendre trop de votre temps avec les questions de détails. On appliquerait le crédit à l'ensemble des entreprises ce qui provoquerait une sécurité beaucoup plus grande pour appliquer une super-priorité que ce dont on aurait vraiment besoin. En fait, ça coûte à peu près 60 millions par année, ce dont on aurait besoin. Les banques ne savent pas au début de l'année quelle entreprise va faire faillite, alors, on ne peut pas dire: "toi, tu as 100 employés, si tu fais faillite, c'est 2 000 \$ par employés et donc je dois appliquer une réserve de 200 000 \$ avant de te prêter 1 \$, pour que tu fasses des affaires".

Alors, comme on ne pouvait pas faire face à cette question-là, ou la régler et d'avoir un certain consensus, ça posait un problème. Il y avait d'autres raisons monsieur le président, comme le fait que l'on ne pouvait pas être payé rapidement ni en être certain. De plus cela ne s'applique pas dans tous les cas, non plus. Un des objectifs visé était d'assurer que l'employé puisse recevoir quelque chose.

[Traduction]

M. Blais: La révision au bout de trois ans nous permettra de voir comment cela fonctionne. Nous innovons en permettant aux consommateurs de formuler des propositions. Plus tard, nous aurons l'occasion de réexaminer toute cette question.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, j'en reviens à mes préoccupations concernant le consensus à l'égard du fonds de protection des salariés.

J'ai sous les yeux les débats de la Chambre des communes où M. McDermid dit que les membres du Comité ont travaillé très fort pour parvenir à un consensus. Il ajoute que le Comité s'est entendu, à l'unanimité, pour dire au gouvernement qu'il fallait s'orienter sur la voie de la super-priorité étant donné qu'on ne pouvait pas imposer une nouvelle taxe aux groupes que je viens de mentionner, c'est-à-dire surtout les petites et moyennes entreprises du Canada. Il semble que vous ayez donc obtenu un consensus. Qu'en est-il advenu? Tous les partis étaient d'accord à l'étape du Comité.

M. Blais: Le Comité était d'accord sur les éléments qu'il avait sous les yeux. Nous en avons de nouveau discuté. Nous nous sommes entendus avec les intéressés. C'est une autre question. Je dois faire un petit retour en arrière. Quand nous avons déposé le projet de loi, il y a un an, il a été bien accueilli. Après un certain temps, les dispositions concernant la protection des salariés nous ont posé certains problèmes. Je dirais que les membres du Comité s'en sont préoccupés autant que nous. Comme nous, ils ont essayé de trouver une solution. Notre gouvernement n'a pas pu amener les intéressés à s'entendre pour trouver cette solution. On avait alors envisagé cette super-priorité, mais de nombreux témoins ont fait valoir que cela ne fonctionnerait pas du fait que les banquiers appliqueraient...

Mr. Chairman, I do not want to take up too much of your time with questions of details. We would apply the credit to all businesses, something that would result in much greater security in order to apply a super priority than we really need. What we need costs nearly \$60 million. The banks do not know at the start of the year which businesses are going to go bankrupt. So we cannot say: You have 100 employees; if you go bankrupt, it's going to cost you \$200 per employee, and so I have to apply a \$200,000 reserve in order to lend you \$1 so that you can do business.

Since we could not address that question or resolve it and build a certain consensus, that caused a problem. There were other reasons, Mr. Chairman, such as the fact that we could not be paid quickly or be certain of being paid. Furthermore, that does not apply in all cases. One of the objectives was to ensure that the employees would receive something.

[Text]

This promptness and certainty was not there, even with the super priority. We apply very narrow super priority for farmers and fishermen. That is in the bill. It is an improvement. We brought it from a large consensus on that. We will try it, and we will see how it works. It is our first experience with super priority. We studied different options in Britain and other countries. I turned all stones to find a solution and could not. I will put all my energy into the committee to find a solution. I do not say that the super priority is not an option. This is an option, and we will get back to that option and other options at that time.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Do you have a motion, sir.

Senator Kelleher: Yes, Mr. Chairman. I move we report this bill back to the Senate without amendment.

The Chairman: Is that agreeable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Mr. Minister, thank you very much.

Je vous remercie en Français et félicitations à vous et à votre équipe. Je vous souhaite un bon succès avec votre projet de loi et je vous souhaite également de ne pas avoir à l'amender trop, trop dans trois ans.

M. Blais: J'espère, c'est un moment historique.

The Chairman: We have another bill. We have Bill C-48. We had a prestudy on C-48. We proposed amendments, and the bill was amended. Senator Simard.

Senator Simard: I said what I had to say in the House. You said there was a prestudy. The Minister looked at it and accepted three suggestions out of eight. I understand from Senator Kirby's office that what he had to say, he said in the house at the time the prestudy was brought forward. There is staff from the department here. Maybe we can ask the witness to come forward to answer some of the questions. Maybe tell us the nature of the three amendments in your own words. I understand from Senator Kirby's office that he is prepared to recommend that the bill be passed, knowing that we are going to take another look at it.

The Chairman: All right. Why do not we ask the witness here to come forward.

Senator Kelleher: We had prestudy on this particular bill, and I was at the meetings referred to by Senator Simard, and Senator Kirby was in favour of the bill as presented.

[Traduction]

Cette rapidité et cette certitude n'étaient pas garanties, même avec la super-priorité. Nous l'appliquons de façon très étroite aux agriculteurs et aux pêcheurs. Cela figure dans le projet de loi. Il s'agit d'une amélioration. Nous avons obtenu un important consensus à cet égard. Nous allons essayer cette formule et nous verrons comment elle fonctionne. C'est la première fois que nous appliquons la super-priorité. Nous avons étudié les diverses options adoptées en Grande-Bretagne et dans d'autres pays. J'ai examiné toutes les solutions pour essayer d'en trouver une, mais sans succès. Je vais consacrer toute mon énergie au Comité pour régler cette question. Je ne dis pas que la super-priorité ne soit pas une option. C'en est une et nous la réexaminerons ainsi que les autres possibilités.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Vous avez une motion à proposer, sénateur?

Le sénateur Kelleher: Oui, monsieur le président. Je propose que nous fassions rapport de ce projet de loi au Sénat sans proposition d'amendement.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre.

I thank you in French and congratulate you and your team. I wish you every success with your bill, and I also hope you do not amend it too much in three years.

Mr. Blais: I hope. This is a historic moment.

Le président: Nous avons un autre projet de loi, le projet de loi C-48. Nous en avons fait une étude préliminaire. Nous avons proposé des amendements et le projet de loi a été modifié. Sénateur Simard.

Le sénateur Simard: J'ai dit ce que j'avais à dire à la Chambre. Vous avez mentionné qu'il y avait eu une étude préliminaire. Le ministre l'a examinée et a accepté trois suggestions sur huit. D'après ce qu'a dit le bureau du sénateur Kirby, ce dernier a également déclaré ce qu'il avait à dire à la Chambre quand l'étude préliminaire a été présentée. Nous avons ici des fonctionnaires du ministère. Peut-être pourrions-nous demander au témoin de s'avancer pour répondre à certaines questions. Peut-être pourrait-il nous parler de la nature de ces trois amendements. D'après ce que m'a dit son bureau, le sénateur Kirby est prêt à recommander que le projet de loi soit adopté, étant entendu que nous le réexaminerons.

Le président: Très bien. Pourquoi ne pas demander au témoin de s'avancer.

Le sénateur Kelleher: Nous avons fait une étude préliminaire de ce projet de loi et j'assistais aux réunions dont le sénateur Simard a parlé. Le sénateur Kirby était alors pour le projet de loi tel qu'il était présenté.

[Text]

Senator Simard: He is in favour of the bill. He did not get all he wanted. He made his reservations known at the time the bill was prestudied. I guess it is better than nothing. He is pleased to recommend it.

The Chairman: If you have questions, we have a witness. You did receive this letter from the minister. We received a letter Minister John McDermid. Are there copies?

Senator Stewart: Could I read it now?

Senator Simard: I do not have anything more to say except maybe the witness can tell us the nature of the three amendments.

The Chairman: I think we should give Senator Stewart the chance to read this letter. Even if we take a few minutes, it is worth it.

Senator Stewart: Chairman, I would like to propose that the letter from the Honourable John McDermid dated June 8, 1992, to you be appended to the minutes of our meeting today.

Senator Simard: Agreed.

The Chairman: Agreed.

Senator Stewart: My reason for that is to make available to members of the Senate, through the report of this committee the minister's reaction to six suggested changes to the bill. In three instances the minister responded by accepting proposed amendments to the bill, and in three other cases, for stated reasons, he declined to have amendments made. It may be that at the third reading stage, those who have been following the progress of the bill far closer than I, will want to say something, particularly with regard to the second set of three.

The Chairman: I have no objection at will.

Senator Stewart: We should not have brought Mr. King here without giving him an opportunity to say something.

The Chairman: If he insists. Do you insist, Mr. King?

Gordon W. King, Director General, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: No, I do not.

The Chairman: Would you have any reactions to share with us?

Mr. King: I think the one thing I might mention is there was a particular technical amendment. I think it was this problem of the issue about the requirement that all of the liabilities be assumed might raise a technical problem with respect to all of the assets. I did have an opportunity to discuss that question with the witness who raised it before the Senate. He felt that his concerns diminished substantially with the explanation I provided.

[Traduction]

Le sénateur Simard: Il est pour le projet de loi. Il n'a pas obtenu tout ce qu'il voulait. Il a fait connaître ses objections lors de l'étude préliminaire. Je suppose que cela vaut mieux que rien. Il recommande son adoption.

Le président: Si vous avez des questions à poser, nous avons un témoin. Vous avez reçu la lettre du ministre. Nous avons reçu une lettre du ministre, John McDermid. En avez-vous des exemplaires?

Le sénateur Stewart: Puis-je la lire maintenant?

Le sénateur Simard: Je n'ai rien d'autre à dire si ce n'est que le témoin pourrait peut-être nous décrire la nature de ces trois amendements.

Le président: Je pense que nous devrions laisser le sénateur Stewart lire la lettre, même si cela prend quelques minutes.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je voudrais proposer que la lettre du 8 juin 1992 de l'honorable John McDermid soit annexée en appendice aux procès-verbaux de la réunion d'aujourd'hui.

Le sénateur Simard: D'accord.

Le président: D'accord.

Le sénateur Stewart: J'ai demandé cela parce que je voudrais que les sénateurs savent, en lisant le rapport de notre Comité, comment le ministre a accueilli les six modifications proposées au projet de loi. Il en a accepté trois, mais il a refusé les trois autres pour les raisons qu'il énonce. Il se peut qu'à l'étape de la troisième lecture, ceux qui auront suivi les progrès de ce projet de loi de plus près que moi, voudront dire quelque chose, surtout en ce qui concerne les trois amendements rejetés.

Le président: Je n'y vois pas d'objection.

Le sénateur Stewart: Nous n'aurions pas dû faire venir M. King sans lui laisser l'occasion de dire quelques mots.

Le président: S'il insiste. Insistez-vous, monsieur King?

M. Gordon W. King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances: Non.

Le président: Avez-vous des impressions à partager avec nous?

M. King: Je pourrais peut-être mentionner qu'il y avait un amendement d'ordre pratique. L'obligation d'assumer tout le passif risquait de poser un problème pratique en ce qui concerne l'actif. J'ai eu l'occasion de discuter de la question avec le témoin qui l'a soulevée devant le Sénat. Mes explications ont dissipé ses inquiétudes dans une large mesure.

[Text]

Senator Stewart: Is your explanation somewhere in the records?

Mr. King: No, I do not think it is. It is a fairly narrow technical point.

Senator Stewart: The difficulty to which you were responding was put on the record; is that right?

Mr. King: In a very general way, yes.

Senator Stewart: Then you responded privately.

Mr. King: Yes, that is fair.

Senator Stewart: I do not know how difficult it would be for you to supply something to the committee just to cover that point.

Mr. King: It amounts essentially to a question as to how the balance sheets work out when you transfer assets, so perhaps we could provide a simple numerical example showing how that would work.

Senator Stewart: Very well.

Senator Simard: I move the bill be reported without amendment.

The Chairman: Thank you, senator. All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you, Mr. King. Before adjournment, we had a draft report that we will distribute to you regarding the demutualization of life insurance companies on Bill C-28. I would like you to read it, and, if you have suggestions, if we could have your views before Monday noon, or before the sitting at 2 o'clock on Monday. We could then print the report, correct it, and submit it to the Senate so Finance could work during the summer to go through this regulations. Some companies are asking for it as soon as possible.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Cette explication figure-t-elle dans les procès-verbaux?

M. King: Non, je ne crois pas. Il s'agit d'un détail technique assez précis.

Le sénateur Stewart: Le problème dont vous parlez figure dans les procès-verbaux, n'est-ce pas?

M. King: Dans les grandes lignes, en effet.

Le sénateur Stewart: Vous avez répondu directement à l'intéressé.

M. King: Oui, c'est bien cela.

Le sénateur Stewart: Je ne sais pas dans quelle mesure vous pourriez informer le Comité à cet égard.

M. King: La question porte surtout sur l'établissement du bilan lors de la cession de l'actif et nous pourrions peut-être vous fournir un simple exemple numérique vous montrant comment cela fonctionnerait.

Le sénateur Stewart: Très bien.

Le sénateur Simard: Je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans proposition d'amendement.

Le président: Merci, sénateur. Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci, monsieur King. Avant de lever la séance, nous allons vous distribuer l'ébauche du rapport concernant la démutualisation des compagnies d'assurance-vie que prévoit le projet de loi C-28. Je voudrais que vous le lisiez et, si vous avez des suggestions à formuler, il faudrait que vous le fassiez d'ici lundi midi ou avant notre réunion de 2 heures, lundi. Nous pourrions alors faire imprimer le rapport, le corriger et le soumettre au Sénat afin que le ministère des Finances puisse préparer ce règlement pendant l'été. Certaines compagnies demandent qu'il soit promulgué le plus tôt possible.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Darwin Satherstrom, Chief, International Trade and Finance Branch

Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Morris Rosenberg, Assistant Deputy Minister, Corporate Affairs and Legislative Policy

Mr. Jacques Hains, Director, Consumer and Corporate Review Branch, Legislative Review Directorate

Mr. George Redling, Superintendent of Bankruptcy

Mr. Gordon Marantz, Senior Partner, Osler, Hoskin & Harcourt

Du ministère des Finances:

M. Darwin Satherstrom, chef, Direction des finances et du commerce internationaux

M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

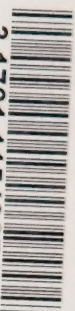
M. Morris Rosenberg, sous-ministre adjoint, Corporations et politique législative

M. Jacques Hains, directeur, direction de la révision, Consommation et corporations, Direction générale de la révision législative

M. George Redling, surintendant des faillites

M. Gordon Marantz, associé principal, Osler, Hoskin & Harcourt

OCT 7 1992



3 1761 11549654 9